

А.В. Шаховкин

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ ДЛЯ НУЖД ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**CURRENT ISSUES OF GOVERNMENT PROCUREMENT
FOR NEEDS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES**



Введение: в статье рассмотрены основные проблемы, связанные с размещением государственных заказов для нужд органов внутренних дел, приведены способы их размещения. Целью исследования является выработка направлений по решению проблем, возникающих в процессе размещения государственных заказов.

Материалы и методы: в процессе научного исследования изучены нормативные источники, регулирующие отношения, возникающие в процессе размещения государственного заказа для нужд органов внутренних дел; научные труды современных научных исследователей, а также эмпирический опыт контрактных управляющих. Методология исследования основана на принципах научности, объективности и системности. Применялись диалектический, научно-аналитический и описательный методы.

Результаты исследования: анализ нормативных правовых актов, практического опыта и результаты теоретических исследований позволили определить основные проблемы, возникающие при размещении государственного заказа.

Обсуждение и заключения: анализ проблем, возникающих при размещении государственного заказа для нужд органов внутренних дел, позволил сделать вывод, что необходимо исключить тотальное снижение цен на торгах, а также целесообразно разрешить государственным заказчикам проводить не только аукционы, но и конкурсы и переговоры.

Ключевые слова: государственный заказ, электронные торги, тендер, аукцион, фирмы-однодневки, цена, государственный заказ для нужд органов внутренних дел, коррупция.

Для цитирования: Шаховкин А.В. Современные проблемы размещения государственных заказов для нужд органов внутренних дел // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 2. С.197-202. DOI: 10.24420/KUI.2018.32.13966

Introduction: this article deals with the main issues associated with government procurement for needs of internal affairs bodies, the ways of their placement are considered. The task of this study is to determine the main issues that arise in the process of placing a government order for the needs of internal bodies. The aim of the study is elaboration of strategies on solution of challenges arising in the process of government procurement.

Materials and Methods: in the process of scientific research, the sources of legislation, acting and regulating relations arising in government procurement for the needs of the internal affairs bodies, scientific works of modern scientific researchers in the considered branch of civil law are studied. The research methodology is based on science, objectivity and system principles. Dialectical, scientific-analytical and descriptive methods were used.

Results: analysis of regulations, practical experience and research results allowed the determination of the main issues that arise in government procurement.

Discussion and Conclusions: analysis of the challenges of government procurement for needs of internal affairs bodies led to the conclusion that it is necessary to omit total price deflation, allow state customers not only auctions but contestants and negotiations.

Keywords: state order, electronic bidding, tender, auction, one-day firms, price, state order for the needs of internal affairs bodies, corruption.

For citation: Shakhovkin A.V. Current issues of government procurement for needs of internal affairs bodies // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. V.9, N 2. P.197-202. DOI: 10.24420/KUI.2018.32.13966

Введение

Анализ системы правового регулирования процедуры размещения государственных заказов позволяет рассмотреть некоторые проблемные вопросы, возникающие при обеспечении нужд органов внутренних дел.

По мнению профессора С.В. Игнатъевой, эффективное использование бюджетных средств – один из самых острых вопросов финансовой политики современного государства [1, с. 67, 102]. Контролирующие органы периодически сообщают о тех или иных примерах расходования государственных средств, которые не отвечают требованиям законодательства Российской Федерации, при этом большая часть примеров связана с размещением государственных заказов.

Действующая система размещения государственного заказа регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Указанный закон декларирует цели регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений и установления единого порядка размещения заказов, в частности:

- обеспечение единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов;
- эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования;
- расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия;
- развитие добросовестной конкуренции;
- совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;
- обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Таким образом, эффективное использование средств бюджета – это не единственная цель, которую преследует рассматриваемый федеральный закон. Иные цели можно объединить одним понятием – «эффект от способов расходования государственных средств».

Материалы и методы

В рамках настоящего исследования применялся научно-аналитический метод изучения гражданского законодательства, регулирующего правоотношения в области размещения государ-

ственного заказа. Анализ и изучение научной и специальной литературы, электронных ресурсов позволили сформировать представления об уже имеющихся научных исследованиях в исследуемой отрасли гражданского права.

Методы эмпирического исследования (наблюдение, измерение, эксперимент, сравнение, анализ, индукция) использовались для подробного изучения существующих нарушений в области размещения государственных контрактов.

Обзор литературы

В гражданско-правовой науке немало исследований посвящено проблемам обеспечения нужд государственных органов Российской Федерации посредством государственного заказа.

Государственный заказ для обеспечения государственных нужд получил широкое освещение в научной литературе. В теоретическую базу данного исследования входят научные труды В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова, Н.В. Лутовиновой, С.В. Игнатъевой, Е.В. Шаназаровой, Е.В. Косенко, Т.И. Лариной. Исследователи определяют возможные пути совершенствования эффективности использования бюджетных средств в современном государстве.

Результаты исследования

Всестороннее и надежное материально-техническое обеспечение органов внутренних дел необходимо рассматривать как обязательный компонент уровня готовности к выполнению поставленных перед ними задач.

При этом анализ проблем закупочной деятельности органов внутренних дел позволяет определить прямые и косвенные угрозы для данной деятельности. Так, к прямым угрозам следует отнести нецелевое изъятие бюджетных средств, снижение эффективности их использования. К косвенным угрозам следует отнести деформацию органов управления в органах внутренних дел, деградацию отдельных сотрудников, участвующих в организации и контроле за осуществлением государственных закупок для нужд органов внутренних дел.

Следует отметить, что действующая система нормативного регулирования закупок в МВД России предписывает использовать конкурсную основу выбора поставщиков. Использование данного порядка позволяет пресечь коррупционную составляющую в отношениях сферы государственных закупок.

К способам размещения государственных заказов следует отнести следующие [2, с. 499]:

- конкурс, аукцион в электронной форме (с проведением торгов);
- запрос котировок, закупка у единственного поставщика (без проведения торгов).

В последнее время в целях заключения государственных контрактов в основном используется электронный аукцион. Он организовывается в случаях, когда заказчик точно знает, какой объем товара или услуг и какого качества ему нужен. Аукцион в электронной форме проводится открытым способом. Информация о нем публикуется в единой информационной системе для неограниченного круга лиц. К участию допускаются исполнители, у которых есть электронная подпись и аккредитация на одной из государственных электронных площадок.

Целью введения данного вида торгов было повышение их оперативности, автономности и публичности. В 2016 году Председателем Правительства РФ подписано постановление об увеличении доли прямых закупок, осуществляемых государственными учреждениями у субъектов малого и среднего предпринимательства. С 1 января 2018 года государственные учреждения должны увеличить долю прямых закупок, приходящуюся на малый и средний бизнес, с современных 10% до 15% [3, с. 7].

В органах внутренних дел в большей степени применяется проведение тендеров – электронных торгов открытого типа. Практическое применение электронных торгов позволило выявить ряд проблем.

Одной из проблем является то, что регистрация на торговых площадках действительна три года. При этом для получения допуска к торгам участник должен обладать правомочием на заключение контракта.

Органы внутренних дел Российской Федерации – это федеральный орган исполнительной власти, который в силу своих специфических задач имеет необходимость в определенных товарах и услугах. Основные услуги, которыми пользуются ОВД на конкурсной основе, – обязательное страхование служебного автотранспорта, закупка горючесмазочных материалов, техническое обслуживание и ремонт автомобильного транспорта, уборка помещений в случае отсутствия уборщиц в штате подразделений.

Документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товаров потребностям заказчика. В ней указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться. Исследователи в сфере правовой науки и представители сферы финансового обеспечения органов государственной власти отмечают, что

соблюдение этого условия на практике весьма проблематично по причине точных совпадений в описании того или иного вида товаров. При описании объекта закупки сам заказчик в конкурсной документации обязан применять стандартные показатели, требования и условные обозначения, касающиеся технических характеристик и качественных свойств продукта (товара, услуги). При этом заказчик при описании заказа должен осуществить эту процедуру таким образом, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с указанными свойствами, а с другой – необоснованно не ограничить количество участников закупки.

Нередко товары дорогих и дешевых видов абсолютно идентичны по описанию в сертификатах. Ввиду того что заказчик (покупатель) обязан приобретать наиболее выгодный по цене товар в целях целевого расходования доведенного бюджета, очевидно, что в большинстве случаев закупается более дешевый, но менее качественный товар. Как правило, заключению государственного контракта предшествует размещение заказа на поставку товара для государственных или муниципальных нужд путем проведения необходимых конкурентных процедур. В этом случае заключение государственного или муниципального контракта с победителем соответствующего конкурса становится для государственного (муниципального) заказчика обязательным [4, с. 66].

В судебной практике имеют место факты, когда заказчиком при проведении аукциона указываются некорректные свойства продукта, планируемого к приобретению. Так, юридическое лицо ООО «СеверТрансСервис» обратилось в арбитражный суд с заявлением о том, что заказчик (государственный орган) включил в документацию о проведении электронного аукциона на поставку медикаментов требования к товару, которым соответствует лекарственный препарат конкретного производителя. Впоследствии суд пришел к выводу о злоупотреблении правилами размещения заказа со стороны заказчика, которое привело к созданию необоснованных препятствий для участников спорной закупки, повлекших сокращение их количества, что является признаком ограничения конкуренции¹.

К другой проблеме следует отнести то, что ответственность за предоставляемую информацию несет сам участник, электронная площадка не производит проверку достоверности информации. Кроме того, участнику присваивается номер, под

¹ Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017. С. 4.

которым он и участвует в торгах, при этом заказчику до окончания результатов торгов неизвестно, кто скрывается за номером, и, соответственно, нет возможности проверить компетентность, финансовые способности участника.

Также необходимо отметить, что недобросовестные участники могут снижать цену до непозволительно низкого уровня, что приводит к фактическому отсутствию конкурентоспособных участников. Указанные участники могут быть нацелены на удержание определенного уровня цен и раздел рынка, что влечет существенные отрицательные последствия для конкуренции.

В качестве одной из важнейших проблем организации электронных торгов можно выделить беспрепятственное участие в торгах фирм-одногодневок. Кроме того, остается актуальной проблема сговора участников торгов, при котором сознательно не соблюдается принцип экономии бюджетных средств [5, с. 175].

Стоит отметить, что с 1 января 2016 года заказчики должны выносить на общественное обсуждение ряд закупок. Случаи проведения обязательного общественного обсуждения утверждены Правительством, что подчеркивает прозрачность и открытость закупок как одни из основополагающих принципов контрактной системы. Законом установлено, что обязательному обсуждению подлежат закупки свыше 1 млрд руб., кроме того, установлен срок для проведения указанных обсуждений, который начинается с момента опубликования плана закупок в единой информационной системе и заканчивается не позднее той даты, когда у заказчика нет возможности отменить определение поставщика, подрядчика, исполнителя, так как на основании общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики и в документации о закупке или закупка вообще может быть отменена [6, с. 58-59].

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на встроенный в федеральную контрактную систему общественный контроль, согласно статье 20 Федерального закона Российской Федерации № 44-ФЗ, в виде иницилируемого Правительством РФ порядка обязательного общественного обсуждения закупок для федеральных нужд, законодательством субъектов РФ – закупок для региональных нужд, муниципальными нормативными правовыми актами – закупок для муниципальных нуждвозможная чрезмерная централизация государственных закупок продолжает вызывать опасения. Перевес в сторону ведомственной ответственности, в отличие от профессиональной ответственности, не будет способствовать развитию принципов эффективности и антикоррупци-

онности государственных закупок, внедрению кодекса поведения ответственных за них должностных лиц [7, с. 9].

Обсуждение и заключения

Для решения проблем, обозначенных в настоящей статье, требуется применение конструктивных мер по исправлению рассмотренных проблем, так как указанные пробелы в организации размещения государственных закупок в первую очередьспособствуют коррупционным проявлениям.

В настоящее время происходит становление законодательства в данной сфере. Однако некоторые проблемы возможно решить уже сейчас.

Как уже отмечалось, электронная площадка не производит проверку достоверности информации, предоставляемой участником. Ответственность за данную информацию несет сам участник

Указанная проблема решается только на этапе приемки товара. В силу закона о размещении заказов условие контракта о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров на соответствие их количества, комплектности, объема и качества требованиям, установленным в таком контракте, является его обязательным условием. В связи с этим заказчик имеет право установить тот порядок приемки, который в большей степени защищает его от передачи некачественного предмета исполнения с соблюдением общих норм законодательства, регулирующего порядок приемки. Во многих случаях трудности в ходе приемки возникают при проверке качественной составляющей предмета исполнения, так как при обычном способе проверки установить действительные недостатки предмета исполнения сложно. Даже особые способы приемки не всегда выявляют данные недостатки. Контракт должен содержать четкие условия приемки предмета исполнения, последствия выявления его несоответствия условиям контракта [8, с. 29].

В целях обеспечения условий качественной и добросовестной конкуренции на стадии размещения государственного заказа необходимо уходить от тотального снижения цен на торгах, что исключит возможность снижать цену на товары и услуги до нереально низкого уровня, устранив даже возможность для такого грубого нарушения, как тайная договоренность конкурирующих в пределах одного товарного рынка предпринимателей, нацеленная на извлечение сверхприбыли и, как следствие, ущемляющая интересы потребителей.

Органы внутренних дел на электронных торгах пока что полностью зависят от электронных площадок. Существует возможность зарегистрировать большое число участников, однако аукцион может быть признан несостоявшимся из-за техни-

ческого сбоя и дата проведения следующих торгов будет определяться другим уполномоченным органом – Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации.

Так как участие в торгах является для участника аукциона юридически значимым действием, то за любые совершенные в ходе проведения торгов фактические действия предусмотрена ответственность. Однако практика показывает, что ответственность не способствует снижению уровня указанных нарушений. Именно определение верхних и нижних ценовых пределов для закупаемых товаров, работ и услуг позволит обеспечить наиболее добросовестную конкуренцию.

Для совершенствования государственных закупок ОВД России необходимо отрегулировать не только процесс заключения контрактов, но и

весь цикл государственных закупок: от прогнозирования государственных нужд до аудита и контроля исполнения государственных заказов. Целесообразно расширить возможности размещения контрактов, разрешив заказчикам проводить не только аукционы, но и конкурсы и переговоры (что особенно важно для органов внутренних дел, когда появляется необходимость быстро закупить небольшие партии специфических товаров).

Изменения и совершенствования нормативного регулирования в данной сфере свидетельствуют о процессе становления законодательства в области государственных закупок на стадии размещения государственных заказов, что рано или поздно приведет к минимизации проблем в исследованной сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Игнатьева С.В., Морозов А.А. Финансовое право: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. С.67, 102.
2. Томилов Н.О. Проблемы участия государственных органов в размещении государственных заказов и способы их решения // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности: материалы III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. М., 2015. С. 499-504.
3. Атласкирова И. Новеллы в сфере госзакупок // ЭЖ-Юрист. 2017. № 25. С. 7.
4. Шаназарова Е.В. Правовое сравнение действующего законодательства с другими нормативными правовыми актами в сфере государственных закупок // Юридический мир. 2016. № 7. С. 66.
5. Тогузова М.Б. Особенности электронного аукциона как способа размещения государственных и муниципальных заказов // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований Сборник материалов XXIX Международной научно-практической конференции. 2017. С. 175-179.
6. Кричевский О. Про ГУП, МУП, СМП и другое. Изменения в законодательстве о госзакупках, вступающие в силу с 2017 года // Бюллетень оперативной информации. Московские торги. 2017. № 1. С. 58-59.
7. Вовченко Н.Г., Епифанова Т.В., Отришко М.О., Паршина Е.А. Государственные контракты: финансово-правовой анализ. М., 2016. С. 9.
8. Лутовинова Н.В. Особенности исполнения обязательств по договору поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // Nauka-Rastudent. 2015. № 6. С. 29.

REFERENCES

1. Ignat'eva S.V., Morozov A.A. Finansovoe pravo: uchebnik. 2-e izd., dop. i pererab. SPb.: Izd-vo SPb un-ta MVD Rossii, 2013. S.67, 102.
2. Tomilov N.O. Problemy uchastiya gosudarstvennyh organov v razmeshchenii gosudarstvennyh zakazov i sposoby ih resheniya // Innovacionnoe razvitie yuridicheskoy nauki kak faktor ukrepleniya rossijskoj gosudarstvennosti: materialy III Mezhregional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj 20-letiyu Konstitucii Rossijskoj Federacii. M., 2015. S. 499-504.
3. Atlaskirova I. Novelly v sfere goszakupok // EHZH-YUrist. 2017. № 25. S. 7.
4. SHanazarova E.V. Pravovoe sravnenie dejstvuyushchego zakonodatel'stva s drugimi normativnymi pravovymi aktami v sfere gosudarstvennyh zakupok // YUridicheskij mir. 2016. № 7. S. 66.
5. Toguzova M.B. Osobennosti ehlektronnogo aukciona kak sposoba razmeshcheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh zakazov // Novoe slovo v nauke i praktike: gipotezy i aprobaciya rezul'tatov issledovaniy Sbornik materialov XXIX Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. 2017. S. 175-179.
6. Krichevskij O. Pro GUP, MUP, SMP i drugoe. Izmeneniya v zakonodatel'stve o goszakupkah, vstupayushchie v silu s 2017 goda // Byulleten' operativnoj informacii. Moskovskie torgi. 2017. № 1. S. 58-59.

7. Vovchenko N.G., Epifanova T.V., Otrishko M.O., Parshina E.A. Gosudarstvennye kontrakty: finansovo-pravovoj analiz. M., 2016. S. 9.
8. Lutovinova N.V. Osobennosti ispolneniya obyazatel'stv po dogovoru postavki tovarov dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd // Nauka-Rastudent. 2015. № 6. S. 29.



Об авторе: Шаховкин Андрей Викторович, адъюнкт 1 курса адъюнктуры Санкт-Петербургского университета МВД России, кафедры гражданского права и гражданского процесса
e-mail: ashakhovkin@mvd.ru, tehnadzor51@mail.ru
© Шаховкин А.В., 2018

Статья получена: 19.04.2018. Статья принята к публикации: 15.06.2018.
Статья опубликована онлайн: 20.06.2018.

About the author: Shakhovkin Andrey V., Student of St. Petersburg University of MIA of Russia, Chair of Civil Law and Civil Procedure
e-mail: ashakhovkin@mvd.ru, tehnadzor51@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The author has read and approved the final manuscript.