

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

УДК 351.72

Алла Викторовна Трофимовская,
к.э.н., доцент каф. Финансов, кредита
и банковского дела Московского госу-
дарственного университета экономики,
статистики и информатики (МЭСИ)
Тел. (495) 442-94-72
Эл. почта: AVTrofimovskaya@mesi.ru

Максим Васильевич Фатин,
к.ю.н., начальник отдела административ-
ной практики Главного контрольного уп-
равления города Москвы (Главконтроль)
Тел. (495) 620-20-00 (доб. 53-024)
Эл. почта: MFatin@kontrol.mos.ru

В статье проводится теоретико-мето-
дологическое исследование института
государственных закупок. Основное
внимание сосредоточено на рассмот-
рении реализации приоритетных задач
государственной контрактной системы и
той роли, которую может сыграть в их ре-
шении региональное звено управления.
Выявлены возможности в сфере госу-
дарственного регулирования, которыми
обладает субъект Федерации – Москва.
Исследована проблема трансформации
существующих контрактных механизмов
для формирования модели государствен-
ной контрактной системы.

Ключевые слова: государственный заказ
города Москвы, федеральная контракт-
ная система, Федеральный закон № 94-
ФЗ, государственные закупки, Федераль-
ный закон № 44-ФЗ, органы контроля.

Alla V. Trofimovskaya,
PhD in Economics, Lecturer, the Department
of Finance, Credit and Banking, Moscow
State University of Economics, Statistics and
Informatics (MESI)
Tel. (495) 442-94-72
E-mail: AVTrofimovskaya@mesi.ru

Maxim V. Fatin
PhD in Law, Chief of the Administrative prac-
tice Department, Main Oversight Directorate
of Moscow
Tel. (495) 620-20-00 (доб. 53-024)
E-mail: MFatin@kontrol.mos.ru

PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN RUSSIA

This article contains information on the
theoretical-methodological research of the
Institute of public procurement. The focus is
on the consideration of the implementation of
the priority tasks for the state contract sys-
tem and the role in their solving that regional
level of management can play. Opportuni-
ties in the sphere of state regulation, that
Moscow, as the subject of the Federation,
has, are educed in the article. The problem
of transformation the existing contractual
mechanisms for the formation of the model
of public contract system, is studied.

Keywords: state order of the Moscow city,
Federal contract system, the Federal law №
94-FZ, public procurement, Federal law №
44-FZ, control authorities.

1. Введение

Современный уровень интеграции и взаимосвязи хозяйствующих субъектов требует в той или иной форме государственного регулирования экономики. Экономический рост в масштабах страны возможен только при соблюдении определенных пропорций в производстве и распределении общественного продукта между отраслями и регионами. Только развитые институты государственного регулирования дают возможность успешного решения экономических и социальных задач. Одним из таких институтов является система государственных закупок. В условиях «смешанной экономики» государство выступает в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, превращая государственный спрос в мощный инструмент регулирования экономики, влияющий на ее динамику и структуру.

Мировая практика показывает, что государственные закупки широко используются как один из элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики. Для повышения стимулирующей роли государственных закупок в российской экономике необходим переход к целостной контрактной системе, когда государственный заказ и государственный контракт станут комплексными инструментами хозяйствования, сочетающими в себе программно-целевую, регулирующую и инновационную функцию. На это должно быть направлено и развитие контрактных отношений в сфере общественных закупок, как на федеральном, так на региональном и муниципальном уровнях.

2. Состояние и проблемы функционирования института государственных закупок

Система государственных заказов (СГЗ) является одним из основополагающих институтов финансовой деятельности государства. За счет госзаказов осуществляется поддержка ведущих отраслей экономики, реализуются финансово емкие проекты, оказывающие позитивное влияние на рост занятости, увеличение налоговой базы, качество социального обслуживания, фундаментальные научные разработки.

В настоящее время в Российской Федерации различные стадии государственного заказа в разной мере нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы.

Вместе с тем, существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла размещения государственного заказа, в результате чего авторами выявлены и структурированы основные недостатки действующей системы государственного заказа. С одной стороны, Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» детально регламентирован процесс размещения государственного заказа. Однако, с другой стороны, имеет место быть непрозрачность процесса планирования и исполнения, отсутствие единой системы мониторинга и контроля государственного заказа, а также отсутствие механизмов учета результатов исполнения государственных контрактов при планировании государственного заказа будущих периодов.

По нашему мнению, система государственного заказа работала бы более эффективно в случае нормативно-правового регулирования следующих взаимосвязанных процессов: планирование государственных закупок; размещение государственного заказа; исполнение государственного заказа; мониторинг; приемка и использование результатов; управление созданными активами.

Исходя из изложенного, нами сделан вывод, что значимые элементы общей цепочки обеспечения государственных нужд, которые во многом определяют его конечную результативность: порядок исполнения государственных контрактов, процедуры управления контрактными рисками, проведение оценки и контроля эффективности исполнения государственных контрактов, – должны быть нормативно урегулированы на федеральном уровне, что будет способствовать обеспечению более скоординированного и эффективного функционирования технологического цикла формирования и удовлетворения спроса государства на товары, работы, услуги.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» утрачивает силу с 01.01.2014. В связи с введением в действие Федерального закона 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Задача создания государственной контрактной системы была поставлена Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010–2012 годы. Эта система должна стать действенным инструментом концентрации материальных, трудовых ресурсов и научного, промышленного потенциала для осуществления научно-технических, инновационных, социально-экономических программ развития страны. Для реализации этой стратегической цели необходим новый виток в процессе трансформации взаимоотношений государства и рынка на основе качественного изменения институтов государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов системы государственных закупок как неотъемлемой части общественного регулирования.

Хотелось бы подчеркнуть сложность и неоднозначность в подходах в части разработки еще проекта закона о контрактной системе.

Определились два основных подхода к формированию ФКС. Один выражен в законопроекте «О федеральной контрактной системе», подготовленном Минэкономразвития России. Второй основан на проекте федерального закона «О федеральной контрактной системе», подготовленном ФАС России. У обоих подходов имеется сходство в поддержке поэтапного формирования контрактной системы, когда нормы (процедуры) первоначально установленные для федеральных заказчиков и поставщиков, апробируются и постепенно распространяются в субъектах Федерации и муниципалитетах. Одним из бесспорных достижений обоих подходов, как справедливо отмечают российские эксперты, является их нацеленность на развитие единой интегрированной информационной системы ФКС, ав-

томатизацию базовых контрактных процедур и оснащение недостающими базами данных. Принципиальное отличие подходов заключается в развилке «конкурс или аукцион». Конкурс предполагает, что заказчик приглашает к торгам всех желающих без ограничений, при этом участники конкурса конкурируют как по цене, так и по всем другим существенным условиям контракта. Аукцион же предполагает, что выбор идет только по наименьшей цене. При этом техническое задание может и должно быть разработано идеально. Некоторые практики вообще считают, что «нельзя отменять 94-ФЗ, который служит делу модернизации, обеспечивает прозрачность, гласность, доступность госзаказа».

Потребность во введении нового федерального закона заключается, прежде всего, в расширении сферы регулирования.

Федеральным законом № 44-ФЗ регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- планирования закупок товаров, работ, услуг;
- определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключения гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом;
- особенностей исполнения контрактов;
- мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Федеральный закон № 44-ФЗ существенно расширит систему контролирующих органов в сфере госзакупок, включив в нее Казначейство России, и органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля. Теперь контроль в сфере закупок в пределах своих полномочий будут осуществлять следующие органы:

– федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления муниципального района (городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

– Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

– Счетная палата России, а также органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами.

Полномочия указанных органов по проведению контроля разграничены в самом Федеральном законе № 44-ФЗ.

То есть, контрактная система представляется как полноценная система регулирования закупок, в том числе и с широким диапазоном контрольных полномочий.

3. Пути совершенствования механизмов функционирования системы государственных закупок.

Совершенствование любого экономического института целесообразно начинать с модернизации организационных механизмов. Подобные меры, как правило, приводят к оздоровлению экономической системы и ускорению процессов, происходящих в такой системе. При анализе института федеральной контрактной системы становится очевидной необходимость реализации изменений на всех стадиях контрактирования. На стадии планирования следует начать с создания реестра государственных потребностей (РГП).

Реестр государственных потребностей – это декларация объемов, номенклатуры товаров, работ и услуг в разрезе государственных услуг, государственных функций, мероприятий, осуществляемых государственным заказчиком. Реестр государственных потребностей должен стать первым элементом жизненного цикла обеспечения государственных нужд,

который потребует от заказчика декларации потребностей в товарах, работах и услугах, исходя из осуществляемых функций и обязательств в предоставлении услуг населению. Главной особенностью ведения реестра государственных потребностей является его информационная открытость и публичность. Данная мера позволит исключить ситуации, ведущие к нецелевому расходованию бюджетных средств, благодаря общественному контролю и ограничениям контролируемых структур. Реестры государственных потребностей заказчиков обобщаются в сводный Реестр и являются основанием для утверждения планов-графиков размещения государственного заказа на каждый последующий год.

Планы закупок должны содержать основные качественные характеристики предполагаемой к поставке продукции, стоимостные оценки предстоящих закупок, а также иные характеристики, описывающие конкретную нужду. При этом планирование и прогнозирование отдельных характеристик предстоящей закупки могут приводить к дуальности оценки закупаемой продукции.

Одной из характеристик любой контрактной системы является наличие официального сайта для размещения информации о проводимых закупках. При этом сфера закупок у единственного поставщика является полностью непрозрачной. В качестве одного из направлений для совершенствования института контрактной системы в части обеспечения прозрачности процесса распределения бюджетных средств среди поставщиков продук-

ции автор предлагает использовать электронный магазин, используемый при проведении упрощенных процедур, а также закупок у единственного поставщика. Электронный магазин должен содержать каталог стандартизированной продукции с удобным для поиска продукции рубрикатом товаров. Кроме того, электронный магазин должен сопровождаться реестром заключенных договоров и форумом заказчиков. Предполагается, что реестр заключенных договоров будет содержать информацию об исполнении заказов поставщиками, что позволит сформировать деловую репутацию организаций, зарегистрированных в электронном магазине. Форум заказчиков позволит участникам рынка конкурентных закупок обмениваться мнениями относительно качества и иных характеристик закупаемых товаров. Важным следствием создания электронного магазина станет обеспечение прозрачности в сфере закупок у единственного поставщика, не размещаемых на торгах в связи с их малой стоимостью.

Эффективность и результативность являются важнейшими характеристиками любого экономически значимого действия. Эффективность и результативность государственных закупок определяются оптимальным распределением имеющихся у общества ресурсов для полноценного удовлетворения общественных потребностей.

Реализация института федеральной контрактной системы является действенным инструментом поддержки отечественных производителей, создания благоприятного инвестиционного

климата. В целом, при проведении закупок целесообразно предоставлять преференции отечественным производителям в отраслях или регионах, переживающих кризис.

Литература

1. Рубченко М. Забыть «девяносто четвертый» // журнал «Эксперт», № 22 (805). – Москва, 2012.

2. Информационные технологии в условиях изменяющегося законодательства о размещении государственного заказа / Государственные антикризисные программы поддержки бизнеса: мировой, российский и региональный опыт / Под. ред. проф. О.С. Белокрыловой. – Ростов-н/Д: Изд-во: «Содействие – XXI век». 2013. – С. 294–299.

3. Хрущёв Р.В. Организация и методология аудита и финансовой отчетности в прокьюременте общественного сектора // Аудит и Финансовый Анализ, 2012. № 5.

References

1. Rubchenko M. To forget «ninety-four» // «Expert», № 22 (805). – Moscow, 2012.

2. Information technology in a changing legislation on state procurement / State anti-crisis program of business support: global, regional and Russian experience / under. Ed. prof. O.S. Belokrylova. – Rostov-N/D: Izdatelstvo: «Sodejstvie – XXI vek». Of 2013. – S. 294–299.

3. Khrushchev R.V. The organization and methodology of auditing and financial reporting in the public sector procurement. // Audit and Financial Analysis, 2012. №5.