

Шацкий Денис Евгеньевич
контрактный управляющий, ГБОУ
«Школа Марьяна Роща
имени В. Ф. Орлова», г. Москва
e-mail: shatskiy-den@yandex.ru

Shatsky Denis
Contract Manager, State
Budgetary Educational Institution
«Maryina Roshcha School
named after V. F. Orlova»,
Moscow
e-mail: shatskiy-den@yandex.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Проведено теоретико-прикладное исследование основ формирования государственной контрактной системы в России, основанной на действии Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. Дана историческая характеристика становления и развития контрактной системы в российской экономике. Выделены основные параметры, позволяющие оценивать и анализировать состояние системы управления государственными закупками. Проведен сравнительный анализ сущности Федеральной контрактной системы США как инструмента финансового регулирования экономики и российской системы закупок.

Ключевые слова: государственная контрактная система, закупки, электронная информационная система, заказчик, экономика, финансовое регулирование.

THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL BASES OF FORMATION OF STATE CONTRACT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. A theoretical and applied study of the foundations of the state contract system in Russia based on the Federal Law «On the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services to ensure state and municipal needs» dated on 05.04.2013 № 44-FZ was conducted. The historical description of the formation and functioning of the contract system in the Russian economy is given. The main parameters that allow evaluating and analyzing the state of public procurement management system are highlighted. The comparative analysis of the essence of the us Federal contract system as a tool of financial regulation of the economy with the Russian procurement system has been done.

Keywords: state contract system, procurement, electronic information system, customer.

В современном мире для стран с развитой рыночной экономикой важным стратегическим инструментом достижения экономического роста является создание институциональных условий для полноценного функционирования системы государственных закупок. Одним из основополагающих институтов финансового регулирования является федеральная контрактная система. Реализация инновационных программ и объемных научно-технических разработок способна усилить взаимодействие государства и бизнеса на основе партнерских контрактных отношений. Потому насколько широко используются различные типы контрактных соглашений, государство имеет возможность влиять на развитие экономики в целом. Институт федеральной контрактной системы в сфере госзакупок занимает одно из важнейших мест в системе общественных отношений между государством, обществом, бизнесом и имеет большое значение в современных условиях нестабильной российской экономики. Государственные органы в процессе закупок представляют интересы общества и обязаны максимально эффективно распоряжаться бюджетными средствами, обеспечивая высокий уровень качества жизни населения. Общество, являющееся конечным потребителем услуг и товаров, закупаемых государством, заинтересовано в получении качественных продуктов, высоком уровне обслуживания и комфортных условиях жизни.

Являясь одним из элементов системы государственного управления, контрактная система создает условия для становления и функционирования новой экономической стратегии. Целью такой стратегии выступает стремление удовлетворить государственные нужды и вместе с тем, экономить бюджетные средства. Такой процесс является сильнейшим инструментом регулирования экономики, который оказывает влияние на ее динамику и структуру решения стратегических задач развития страны. Смешанная экономика Российской Федерации (далее – РФ) приобретает в лице государства и крупного заказчика, и крупного потребителя. Данный процесс, а именно государственные и муниципальные закупки, в РФ регулируются Федеральным законом

от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон № 44-ФЗ) [1]. Именно этот закон создал правовую базу государственной контрактной системы. Прежде всего, он адаптирован к современной экономике, и это, в свою очередь, дает возможность определенным структурам контролировать закупки. В данном случае упомянутый выше закон – инструмент реализации более совершенных способов регулирования бюджетных средств.

Институциональная модернизация системы закупок в РФ имеет историю развития, включающую три этапа. Первый из них приходился на 2006-2009 гг., когда был принят Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [2]. Суть его заключалась в том, чтобы утвердить структурные элементы, процедуры, правила государственных закупок для оптимизации эффективного расходования бюджетных средств. Второй этап 2009-2011 гг. Главная задача этого периода заключалась в переводе государственных закупок на качественно новое инновационное развитие при открытых (электронных) аукционах, которое сулило формированием единого портала государственных закупок. При таком подходе возникают реальные условия эффективно использовать гибкие инструменты, методы управленческого характера, а также объединения деятельности транзакционных издержек в результате совместного использования различных ресурсов. Это, в свою очередь, создало реальную возможность качественного отслеживания государственного закупочного процесса. Третий этап – принятие закона № 44-ФЗ, который вступил в силу с 01.01.2014 г. Данный период характеризуется повышением эффективности способов и методов государственного управления, перехода на контрактную систему государственных закупок. Именно этот этап в развитии контрактной системы государственных закупок стал отличным от предыдущего существующего закона по теоретическим и организационным основам формирования государственной контрактной системы в РФ.

Под контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг понимают всю совокупность действий, регулирующих эти отношения участников системы, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Такая система базируется на принципах открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок [4]. Участниками контрактной системы выступают: федеральный орган исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы; федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования, управления и контроля в сфере закупок; заказчики и участники закупок (в том числе государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»); специализированные организации, операторы электронных площадок; органы единой информационной системы в сфере закупок; потенциальные исполнители (подрядчики, поставщики) [6]. Заказчиками, делающими закупки для потребностей муниципальных субъектов и субъектов РФ, выступают разного рода структуры, имеющие различные интересы в области контрактной системы. В обеспечении федеральных и муниципальных нужд могут быть целевые государственные программы РФ, имеющие отношение к стратегическому планированию, муниципальные программы. К ним относят мероприятия реализации международных обязательств РФ по выполнению межгосударственных целевых программ, участником которых является РФ, а также реализации функций и полномочий государственных органов РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления, муниципальных органов и пр.

Главными аспектами в формировании, развитии и функционировании контрактной системы являются такие направления как увеличение и расширение способов закупки, внедрение многоэтапных закрытых конкурсов, разнообразие в распределении средств запроса предложений и т. д. Для полноценного функционирования контрактной системы, при осуществлении закупок, в равной мере используют конкурентные способы, а также закупки у одного (единственного) поставщика. Важный элемент этого процесса – конкурсы. Конкурсы могут быть открытые или закрытые, с ограниченным участием, в несколько этапов (двухэтапный конкурс). В целях наиболее эффективного удовлетворения своих потребностей в товарах (работ, услуг) заказчики при проведении закупок могут применять как конкурентные способы определения поставщиков, так и закупки у единственного поставщика. Вводить дополнительные квалификационные требования к участникам конкурсов, включая оборудования, финансовые и материальные ресурсы, профессиональных специалистов для исполнения контракта и пр.

Анализируя факторы совершенствования качества управления контрактной системой нельзя обойтись без рассмотрения вопроса формирования и эффективного функционирования комплексной информационной системы. Единая информационная система – взаимосвязанная структура, обеспечивающая, прежде всего, обработку сведений о размещении информации госзаказов, а также заключение контрактов. На постиндустриальном (информационном) этапе развития общества в социально-экономической и политической сферах возникают острые вопросы формирования государственной закупочной политики. Поэтому для эффективного функционирования государственной контрактной системы важнейшим условием становится создание единого информационного электронного пространства государственных закупок. Этот процесс подразумевает единство стандартов и параметров. Система информационного электронного пространства способствует формированию единой поисковой системы и единой информационной структуры. Содержание данной системы позволит:

- 1) отражать информацию о планах и графиках реализации товаров и услуг, заключенных контрактах, проблемных клиентах (поставщиков);
- 2) создавать гарантии банков, проводить своевременные проверки (внеплановые, плановые);
- 3) оперативно реагировать на жалобы и прочие нужды, необходимые для выполнения контрактной деятельности.

Важнейшее условие повышения эффективности контрактных отношений – внедрение в систему и реализация положения о единстве стандартов и параметров контрактации. Этот процесс включает разработку и внедрение типовых условий контрактов и непосредственно самих контрактов, а также типовых форм конкурсной документации, стандартизации полного объема документооборота. Важен массовый доступ всех субъектов, участвующих в государственной контрактной системе, к аналитической и нормативно-методической информации в полном объеме. Ценность представляет информация, отражающая цены, работы, услуги, формирующиеся на рынках товаров и услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Эта информация будет иметь практическое значение при условии размещения ее на официальных сайтах [7; 5].

Относительно самих заказчиков надо отметить следующее. Согласно закону о контрактной системе, в их функции входит обязательство по подготовке годовых и трехлетних планов закупок, а в случае необходимости допускается их уточнение, изменение либо корректировка. В целях снижения издержек процесса закупок в рамках контрактной системы допустимы вариации определенных функций в различных ведомствах, учреждениях. Государственные, муниципальные заказчики и поставщики в равной мере несут ответственность по условиям выполнения контракта. Этот процесс в обязательном порядке оговаривается контрактом.

Сегодня рынок государственных и муниципальных закупок – сложный процесс в российской экономике. Проблемы возникают из-за институционального формирования и совершенствования федеральной контрактной системы, которые приняли практическую значимость. Выявление слабых звеньев – реальная необходимость в совершенствовании и развитии федеральной контрактной системы. Согласно данным мониторинга Счетной палаты РФ за 2016 г. объем объявленных открытых закупок государственного, муниципального и корпоративного сектора составил 32,2 трлн руб. (рост 9,5 %), в том числе 3 млн закупок на 6,5 трлн руб. в рамках закона № 44-ФЗ (рост – 1,5 %). По результатам контрольных мероприятий выявлено 898 нарушений законодательства в сфере закупок на общую сумму 53,1 млрд руб., в том числе 823 нарушения закона № 44-ФЗ на общую сумму 48,8 млрд руб. В 2015 г. таких нарушений было обнаружено 450 на общую сумму более 17 млрд руб. [8].

Результатами проверок отмечены положительные тенденции и изменения в плане исполнения закона № 44-ФЗ, а именно на 8,8 % повысились объемы закупок для федеральных и муниципальных нужд. Для сравнения, в 2015 г. рост таких закупок составил 7,6 %. Увеличилась потребность в закупках у организаций малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций до 35 %. В сумме такие закупки дают 1,9 трлн. руб. Вместе с тем, необходимо отметить, что в реализации закона № 44-ФЗ снижен конкурентный потенциал. По результатам Счетной палаты, указывает на такой факт, что на 3 заявки приходится 1 лот. Скорее всего, проблема заключена в неустойчивости и сложности законодательных актов контрактной системы, длительном сроке внедрения электронных конкурсов, нарушении в отслеживании результатов при планировании и нормировании закупок. Методические указания государственным заказчикам носят рекомендательный характер, а потому они не несут полной ответственности за ее исполнение. Именно эти факты являются определенным препятствием к практическим действиям в данной системе.

Исследуя теоретические и практические проблемы формирования федеральной контрактной системы в РФ, следует рассмотреть практику других стран. Обратимся к особенностям формирования Федеральной контрактной системы (далее – ФКС) США как инструмента финансового регулирования. Прежде всего отметим механизм государственного хозяйствования США, который состоит из определенных институциональных инструментов. Обозначим первый из них – федеральную налоговую систему, главный инструмент поступления доходов в государственную казну. Следующим инструментом выступает федеральный бюджет. Его ведущая функция – сбор и распределение налогов. Федеральная контрактная система США играет роль инструмента реализации финансовых средств госбюджета, которые направляются на удовлетворение общественных потребностей и обеспечение государственных нужд.

В области нормативного и правового регулирования ФКС США можно обозначить конструктивные и деструктивные формы. Положительным является то, что это система четких правил и закупок. О деструктивности ФКС можно судить о том, что из предоставленных широких возможностей соответствующим службам и их сотрудникам, которые выполняют закупки, возникают коррупционные негативные последствия. Федеральная контрактная система США довольно сложная и многопрофильная структура. Ее формированию в настоящем виде способствовал демократический общественно-политический порядок. Например, конгресс воздействует на контрактную систему через принятие законов и распределением бюджетных средств, при этом так же использует надзорные полномочия. На самого президента возложена ответственность контроля за исполнением ФКС законодательства через издание президентских указов, в результате которых формируется политика самих закупок. Судебная система косвенно, но все же формирует политику закупок. Их решения – ресурс нормативного регулирования в сфере закупок. Существует множество советов и служб, управлений, децентрализованных ведомственных систем, проводящих закупки, позволяющие развить определенную хозяйственную гибкость и удовлетворить специфические потребности в ФКС [3].

Таким образом, главные аспекты урегулирования отношений в сфере ФКС США следующие. Прежде всего, это решение задач организационной структуры федеральных ведомств, наделенных властными полномочиями заказывать товары, строительные и другие объекты, работы и услуги для удовлетворения потребностей государства. Затем – формирование законодательством правового механизма для исполнения госзаказов, в том числе, системы федерального контракта и мероприятий его оформления и исполнения. В малых правительственных структурах функция по проведению закупок выполняется по упрощенной схеме. Но в федеральных органах исполнительной власти можно наблюдать рассредоточивающиеся (децентрализованные) службы закупок. Такая система организации ФКС закупок, а вместе с ней и передача правительством части функций частным корпорациям, дает возможность уменьшить затраты на узкоспециализированные услуги. В результате таких действий повышается качества услуг, снижается бюрократизация, усиливается конкуренция.

Что касается РФ, то в экономике нашей страны можно проследить тенденцию осуществления глобальной реформы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Прежде всего, это четкое функционирование контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждение системы государственного оборонного заказа, упорядочение закупок субъектов государственного сектора экономики. Институциональная база – федеральные законы, утверждающие нормы и принципы организации и управления контрактной системы.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 18.03.2018).
2. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 15.03.2018).
3. Вовченко, Н. Г. Особенности формирования федеральной контрактной системы США: организационно-институциональный аспект / Н. Г. Вовченко, Т. В. Елифанова, О. Ю. Гурин // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 3. Экономика. Экология. – 2015. – № 2 (31). – С. 105-115.

4. Малыхина, Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. – 240 с.
5. Першина, И. В. Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере контрактной системы // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1 (25). – С. 313-315.
6. Смотрицкая, И. И. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) / И. И. Смотрицкая, С. С. Шувалов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 53. – С. 99-114.
7. Файзуллина, И. Ф. Интеграция контрактной системы и государственного стратегического планирования: проблемы и перспективы / И. Ф. Файзуллина, А. Г. Атаева, А. А. Биглова // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-1. – С. 229-238 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40403> (дата обращения: 16.04.2018).
8. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2016. – № 10 (226) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2018).

References

1. Federal'nyy zakon «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 05.04.2013 № 44-FZ [*The Federal Law «On the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs»*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (accessed 18.03.2018).
2. Federal'nyy zakon «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolneniye rabot, okazaniye uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 21.07.2005 № 94-FZ [*The federal law «On the placement of orders for the supply of goods, the performance of works, and the provision of services for state and municipal needs»*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (accessed 15.03.2018).
3. Vovchenko N. G., Epifanova T. V., Gurin O. Yu. Osobennosti formirovaniya federalnoy kontraktnoy sistemy SShA: organizatsionno-institutsionalnyy aspekt [*Features of formation of the Federal contract system of the USA: organizational and institutional aspect*]. Vestnik Volgogradskogo gos. un-ta. Seriya 3. Ekonomika. Ekologiya [*Science journal of Volgograd state University. Series 3. Economy. Ecology*], 2015, I. 2 (31), pp. 105-115.
4. Malykhina E. A. Kontraktная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд: особенности финансово-правового регулирования. Diss. kand. jurid. nauk [*Contract system in procurement of goods, works and services for state and municipal needs: peculiarities of financial and legal regulation. Dr. law sci. diss.*]. Saratov, 2015. 240 p.
5. Pershina I. V. Aktualnyye problemy sovershenstvovaniya zakonodatelstva v sfere kontraktnoy sistemy [*Actual problems improvement of legislation in the field of contract system*] Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii [*Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of internal Affairs*], 2014, I. 1 (25), pp. 313-315.
6. Smotryts'ka I. I., Shuvalov S. S. Razvitiye instituta publichnykh zakupok (k formirovaniyu novoy modeli kontraktnoy sistemy zakupok) Ekonomicheskiye i sotsialnyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [*The development of the Institute of public procurement (the formation of a new model contract purchasing system) // Economic and social changes: facts, trends, forecast*], 2017, T. 10, I. 53, pp. 99-114.
7. Fayzullina I. F., Atayeva A. G., Biglova A. A. Integratsiya kontraktnoy sistemy i gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya: problemy i perspektivy [*Integration of the contract system and state strategic planning: problems and prospects*]. Fundamentalnyye issledovaniya [*Fundamental study*], 2016, I. 6-1, pp. 229-238. Available at: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40403> (accessed 16.04.2018).
8. Byulleten Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii [*Bulletin of the accounts chamber of the Russian Federation*], 2016, I. 10 (226). Available at: <http://www.ach.gov.ru> (accessed 10.03.2018).