

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ КАК НОВЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ

М. В. Седова,

АНО «Российская академия предпринимательства», Москва, Россия
105005, Москва, ул. Радио, д.14

В статье рассматривается сложившаяся ситуация в области регулирования полномочий по формированию доходной части. В статье исследуются теоретические основы развития системы государственных закупок в России. Сущность федеральной контрактной системы рассматривается с учетом исторического аспекта. Обосновывается, что контрактная система является новым финансовым инструментом, используемым государством в сфере закупок.

Обосновывается, что государственные закупки можно определить, как важный этап реализации государственного заказа, как систему экономических отношений хозяйствующих субъектов по поводу закупок, регламентируемых законодательно и, в целом, можно охарактеризовать как сформированную государственную контрактную систему, позволяющую наиболее результативным способом воздействовать на закупочные процессы и обеспечивающую достижение наибольшего социально-экономического эффекта в данной сфере.

Ключевые слова: государственные финансы, расходы, закупки, государственный заказ, контрактная система, финансовый инструмент.

Сведения об авторе: М. В. Седова, аспирант, АНО «Российская академия предпринимательства», Россия.

Контакты: М. В. Седова, kafedra@rusacad.ru

Для ссылки: Седова М. В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 138–142.

THE CONTRACT SYSTEM OF RUSSIA AS A NEW FINANCIAL INSTRUMENT

M. V. Sedova,

Russian Academy of Entrepreneurship, Russian Federation

This article explores the theoretical foundations of public procurement system in Russia. The essence of the federal contract system is considered taking into account the historical aspect. It is proved that the contract system is the new financial instrument used by the State in the area of procurement.

Substantiated that public procurement can be defined as an important stage in the implementation of the state order, as a system of economic relations of economic agents regarding procurement, regulated by law and, in general, can be described as formed state contract system, which allows the most effective way to influence the procurement process and ensure the achievement of the highest socio-economic impact in this area.

Keywords: public finance, cost, procurement, public order, the contract system, the financial instrument.

Information about the author: M. V. Sedova, Postgraduate, Russian Federation.

Contacts: M. V. Sedova, kafedra@rusacad.ru

Reference: Sedova M. V. The contract system of Russia as a new financial instrument. MIR (Mod. innov. razvit.), 2014, no. 4 (20), pp. 138–142.

Современное государство – крупнейший и влиятельный субъект рыночных отношений. Основу экономической роли государства в условиях рыночных отношений составляют государственные финансы. Для решения масштабных социально-экономических задач государство формирует, распределяет и использует необходимые финансовые ресурсы, т.е. осуществляет государственные расходы.

Расходы государства – это система распределения включаемых в доходы бюджетов средств, направляемых на финансовое обеспечение деятельности государства и муниципальных образований. Государ-

ственные расходы являются финансовой основой формирования системы государственных заказов.

Государственный (муниципальный) заказ рассматривается как форма организации бюджетного финансирования, которая оформляет процесс выделения бюджетных средств бюджетополучателям на основе заданий органов власти и управления на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд на контрактной основе с поставщиками и подрядчиками. В рыночных условиях единого экономического пространства формируется

механизм распределения государственных заказов на конкурентных началах.

Государственные закупки в условиях формирования единого рыночного пространства выступают приоритетным механизмом регулирования в удовлетворении государственных и муниципальных потребностей. Это потенциально значимый механизм государственной и социальной политики [5, с. 1434–1437].

Необходимость государственных (муниципальных) закупок связана с осуществлением государством или муниципалитетом своих функций с целью удовлетворения общественных интересов, в том числе обеспечение стабильного функционирования отдельных отраслей экономики и развития предпринимательства, насыщение рынка товарами и услугами первой необходимости, удовлетворение иных жизненно необходимых потребностей населения, и, в конечном итоге, обеспечение стабильного экономического роста [4, с. 370–373].

Развитие государственных закупок в Российской Федерации, как и в других странах, определяется развитием нормативной правовой базы. Первые сведения о публичных подрядах обнаружены в Архивах Приказа тайных дел и приходятся на середину XVI века. Есть исторические свидетельства и в XVII веке (Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 года «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сахара»). Тем не менее, подробные описания правил проведения государственных закупок впервые встречаются в законодательных актах времён Петра I, которые в основном относились к закупкам для нужд флота и армии. Они предусматривали как правила размещения заказа, так и нормы по предотвращению коррупции.

В XIX веке было издано более десяти нормативных актов по государственным закупкам. За трехсотлетнюю историю развития законодательства медленно, но верно стимулировалась конкуренция и борьба с «мздоимством» и «лихоимством» – коррупцией в современном понимании. Это осуществлялось путём проведения гласных, ограниченных во времени, простых процедур, которые контролировались государством и бизнесом.

Перестройка начала 90-х годов прошлого века дала начало современной истории Российских государственных закупок, в которой условно можно выделить несколько этапов.

Первый этап включает 1991–1994 годы.

Начиная с 1991 г. были приняты первые правовые акты Российской Федерации, направленные на реформирование системы государственных закупок. Они составили основу для последующего развития нормативной правовой базы и создания

современной системы российских общественных закупок. Уже 22 марта 1991 года был принят закон Российской Федерации № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» на 15 лет определивший развитие конкурентных отношений в сфере закупок.

Указом Президента РФ от 15.10.1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» и постановлением Правительства РФ от 23.10.1991 г. № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства в 1992 году» был отменен обязательный государственный заказ, упразднена прежняя система материально-технического обеспечения и принудительное формирование хозяйственных связей.

Первым законодательным актом, который регулировал общие правовые и экономические принципы новой системы государственных закупок стал Закон Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28.05.1992 г. № 2859-1. В развитие данного закона было принято Постановление Правительства РФ от 27.08.1992 г. № 638 «Об организации работ по реализации Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Эти нормативные акты ещё содержат в себе признаки старой системы размещения государственных заказов. Однако, уже в указанном постановлении была озвучена идея конкурсного размещения государственных заказов и введено понятие государственного контракта.

В целом этот этап развития государственных закупок отражает начало практической реализации рыночных механизмов в закупочной системе государства.

Второй этап включает период с 1994 по 1997 гг.

Второй этап развития современной отечественной системы общественных закупок начался с принятия в декабре 1993 г. Конституции российской Федерации. В конце 1994 года был принят блок законов о государственных закупках, которые действуют по настоящее время. Базовым среди них является Федеральный закон № 60-ФЗ от 13.12.1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Он заменил закон № 2859-1, хотя при принятии этого закона возобладали центробежные тенденции, и закупки субъектов Российской Федерации были исключены из поля зрения нового федерального закона. Помимо него было принято еще несколько законов, способствующих регулированию сферы государственных закупок.

В 1995 г. было принято Постановление Правительства РФ № 594 от 26.06.1995 г. о реализации Федерального закона № 60-ФЗ. Это постановление Правительства содержит 3 приложения, имеющих и на данный момент практическое применение:

«Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядок закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов...».

Итогом данного этапа является регламентация закупочной деятельности для федеральных государственных нужд.

Третий этап включает 1997–2005 годы.

Началом третьего этапа развития государственных закупок в Российской Федерации стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 8.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», которым установлена обязательность публичного размещения заказов на конкурсной основе, как для федеральных органов власти, так и для субъектов Российской Федерации. Во исполнение и развитие Указа Президента был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации и приказов Минэкономразвития.

В начале мая 1999 г. был принят закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 г. направленный на упрочение и развитие ранее принятых законодательных актов, но к сожалению, он не был лишен серьезных недостатков, чем внес массу коллизий в законодательное пространство по государственным закупкам. Принятие этого закона фактически завершило третий этап в развитии системы государственных закупок России.

Принятое до конца 2005 г. законодательство о закупках страдало от общего недостатка прозрачности и отсутствия адекватного информационного обеспечения закупок, отсутствия методического обеспечения, инструкций и поэтому превратилась из фактора развития экономики Российской Федерации в фактор, сдерживающий развитие и вызывающий рост социальной напряженности.

На данном этапе обеспечено сближение российской и международной системы закупок для государственных нужд и разграничение полномочий между федеральным центром и регионами в регламентации закупок, наблюдается нарастание коррупции.

Четвертый этап включает 2005–2013 годы

Закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» качественно преобразовывает сферу государственных закупок и определяет четвертый этап развития российского современного закупочного процесса.

С целью дальнейшей регламентации закупочного процесса таких юридических лиц, как естественные монополии, гос. корпорации, унитарные предприятия, автономные организации, возникла необходимость принятия Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регламентирующего закупочную деятельность отдельных видов юридических лиц, устанавливающего общие принципы и требования ее проведения в данном секторе [3, с. 267–281].

Пятый этап включает период с 2014 г. по настоящее время.

Учитывая несовершенство механизма проведения государственных закупок, заложенные в Федеральном законе № 94-ФЗ и необходимость дальнейшего развития системы с начала 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который положил начало пятому этапу в развитии системы государственных закупок в Российской Федерации.

В настоящее время в России сформирована достаточно полная законодательная база для регулирования процесса проведения закупок для государственных нужд. В состав указанных нормативно-правовых актов входит значительное количество документов (более 300), действующая на всех уровнях государственной и муниципальной власти и регулирующая гражданско-правовые отношения в сфере государственных закупок, определяющая права и обязанности сторон, состав и виды формируемых правовых документов на различных этапах заключения и исполнения контрактов.

На данный момент Федеральным законом № 44-ФЗ определяются экономические отношения в сфере закупок между значительной частью хозяйствующих субъектов при размещении заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд заказчиков и определении поставщиков, на этапе заключения контрактов и их исполнения.

Проанализировав содержание двух законодательных актов: ранее действовавшего Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и вновь принятого Федерального закона № 44-ФЗ

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», можно выделить, что:

- в значительной мере поменялся подход к планированию закупок, а именно, планирование в Федеральном законе № 44-ФЗ рассматривается как основа всех действий государственного заказчика по осуществлению процесса закупок в целом;
- законом № 44-ФЗ расширен перечень и регламентированы конкурентные способы проведения закупок такие как: электронный конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений. Усовершенствованы процедуры торгов;
- детально расписаны не только вопросы проведения процедуры определения поставщика и заключения контракта, но и процесс исполнения контракта;
- созданная контрактная система предусматривает систему мониторинга, осуществление контроля и аудита уполномоченными органами.

Для отдельных категорий заказчиков таких, например, как автономные учреждения, гос. корпорации, унитарные предприятия и др. остается возможность осуществлять закупки вне правового поля, определяемого контрактной системой в том случае, если они, согласно Федеральному закону № 223-ФЗ осуществляют планирование закупок до начала года путем составления плана закупок и плана-графика в режиме которых будет осуществляться закупочная процедура в плановом периоде. К таким видам закупок, которые можно проводить в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, относятся:

- закупки за счет средств грантов, в том случае, если иное не установлено грантодателями;
- закупки, проводимые за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности (за исключением полученных средств на оплату медицинской помощи) и др.

Обязанность заказчиков составлять, утверждать планы закупок и вести планы-графики вступит в силу с 1 января 2016 года. Формирование планов закупок будет осуществляться на срок действия закона о бюджете, а планы-графики будут составляться на один календарный год. Без размещения планов, процедура закупки не может быть проведена. Посредством этого нововведения планируется увеличить количество участников закупок, предоставляется возможность компаниям заранее планировать своё участие в процедурах закупок и размещать более детально проработанные предложения;

Вводятся понятия «контрактный управляющий» и «контрактная служба заказчика», которые должны обеспечить достаточный профессиональный уровень заказчика. Контрактную службу могут составлять сотрудники из разных структурных подразделений, а также может быть выделено обособленное структурное подразделение. Контрактную службу обязаны создавать заказчики в случае, если их совокупный объем закупок за год превышает 100 000 000 руб.

В случае отсутствия у заказчика контрактной службы, назначается контрактный управляющий. Он несет ответственность за проведение одной или нескольких закупок, а также за исполнение каждого контракта.

Контрактная служба и контрактный управляющий исполняют аналогичные функции: составляют планы закупок и планы-графики, осуществляют подготовку к проведению процедуры, рассылают приглашения, размещают информацию о закупке, обеспечивают заключение контрактов, подготавливают материалы для исполнения претензионной работы и пр. Кроме того, эти службы организуют консультации с возможными поставщиками и подрядчиками на предмет определения товаров, работ, услуг, наиболее удовлетворяющих потребности заказчиков, и осуществляют мониторинг текущего состояния рынка.

Создание этих органов способствует повышению качества работы заказчиков в части организации закупок, сокращает количество непрофильной работы сотрудников, помогает свести к минимуму закупки некачественной продукции.

Аудит в рамках Федерального закона № 44-ФЗ осуществляется Счетной палатой и контрольно-счетными органами субъектов российской федерации и муниципальных образований. В процессе проведения аудита указанные выше органы будут устанавливать нарушения и причины выявленных отклонений, а также вносить предложения по их устранению и усовершенствованию контрактной системы.

Согласно 44-ФЗ выделяются следующие виды контроля:

- ведомственный контроль;
- общественный контроль;
- контроль специальными контролирующими органами.

Ведомственный контроль осуществляют государственные органы, гос.корпорация «Росатом», муниципальные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, министерства и ведомства в зависимости от отраслевой принадлежности заказчиков.

Общественный контроль осуществляется гражданами, объединениями юридических лиц или общественными объединениями.

Состав контролирующих органов также изменится с вступлением в силу закона о контрактной системе. К ним относятся не только привычные заказчикам ФАС, Рособоронзаказ, контрольные органы субъектов и муниципальных образований, но и Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов и муниципальных образований, Росфиннадзор, органы финансового контроля субъектов и муниципальных образований.

Таким образом, контрактная система позволяет в большей мере экономить средства заказчиков, увеличивать объёмы закупок, систематизировать процедуры проведения закупок, контролировать не только процесс размещения заказов, но и действия поставщиков и заказчиков на этапах заключения и исполнения контрактов, в полной мере регулировать отношения всех участников на всех этапах процесса проведения закупок, что позволяет нам назвать Федеральную контрактную систему эффективным финансовым инструментом в системе государственных закупок [2, с. 87–96].

Таким образом, государственные закупки можно определить как важный этап реализации государственного заказа, как систему экономических отношений хозяйствующих субъектов по поводу закупок, регламентируемых законодательно и, в целом, можно охарактеризовать как сформированную государственную контрактную систему, позволяющую наиболее результативным способом воздействовать на закупочные процессы и обеспечивающую достижение наибольшего социально-экономического эффекта в данной сфере.

Список литературы

1. Федорова И.Ю. Седова М.В. Финансовый механизм формирования, функционирования и развития системы государственных закупок в Российской Федерации // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России». Сборник научных трудов». Выпуск XXXVII. М.: Российская академия предпринимательства, 2013. С. 155–171.
2. Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России». Сборник научных трудов.
3. Федорова И.Ю. Новые организационно-правовые формы (типы) организаций в бюджетном секторе экономики // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание. Выпуск XVII. М.: Российская академия предпринимательства, 2012. С. 267–281.
4. Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Fedorova I.J., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
5. Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V., Fedorova I.Ju. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P. 1434–1437.

References

1. Fedorova I.Ju. Sedov M.V. The financial mechanism of the formation, operation and development of the public procurement system in the Russian Federation // Scientific notes: The role and place of civilized business in the Russian economy. Collection of scientific works. Issue XXXVII. M.: Russian Academy of Entrepreneurship, 2013. pp. 155–171.
2. Fedorova I.Ju. New financial management mechanism temporarily available funds // Scientific notes: The role and place of civilized business in the Russian economy. Collection of scientific works. Issue XXXIV. Moscow: Russian Academy of Entrepreneurship, 2013. pp. 87–96.
3. Fedorova I.Ju. New organizational and legal forms (types) of organizations in the public sector of the economy // Guide entrepreneur. Scientific-practical publication. Issue XVII. M.: Russian Academy of Entrepreneurship, 2012. pp. 267–281.
4. Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Fedorova I. Ju., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
5. Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V., Fedorova I.Ju. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P. 1434–1437.