

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

Елена Борисовна Крылова¹

¹ АНО ВПО «Московский гуманитарный университет», Российская Федерация
111395, Москва, улица Юности, дом 5

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономических и финансовых дисциплин
E-mail: elenaborisovna@ya.ru

Поступила в редакцию: 25.03.2015 Одобрена: 27.04.2015

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные, наиболее важные, по мнению автора, аспекты финансирования в системе государственного заказа. Государственные закупки рассматриваются как сложная, многоуровневая система взаимосвязанных категорий, функционирование которой должно обеспечивать достижение максимальной результативности и эффективности распределения бюджетных средств. При этом у участников закупочных процедур возникает ответственность за качественный результат исполнения государственного заказа. Рассмотрены проблемы, возникающие в ходе реализации государственных контрактов, изложены предложения по повышению эффективности механизма финансирования в условиях контрактной системы.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки, механизм финансирования; бюджетные средства; распределение бюджетных средств.

Для ссылки: Крылова Е. Б. Отдельные аспекты финансирования государственных и муниципальных закупок в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. С. 24–29. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.2.24.29

В последнее время в России сложилась система правовых норм, регулирующих отношения по внедрению и реализации более эффективного способа расходования бюджетных средств – система государственного заказа. Правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с государственным заказом, получили свое развитие и выделились в обособленную группу сравнительно недавно. Поэтому отношения, связанные с размещением заказов для государственных и муниципальных нужд являются в настоящее время относительно новыми, окончательно не сложившимися и наиболее актуальными.

Государственные (муниципальные) закупки – это приобретение товаров (работ, услуг) для нужд государственных (муниципальных) органов за счет бюджетных средств или средств государственных фондов.

В Российской Федерации удельный вес государственных заказов в структуре расходов федерального бюджета традиционно велик, поэтому проблема формирования и развития действенной

системы организации и управления государственными закупками имеет особое значение.

Государственный заказ обеспечивает¹:

- потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах (работах, услугах), необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации федеральных целевых программ для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация;
- потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах (работах, услугах) необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ;
- потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах (работах,

¹ Васильев М. О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения госнужд // Налоговый вестник. 2013. N 6. С. 22–31.

услугах), необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

С помощью системы государственных закупок решаются такие немаловажные задачи, как соблюдение необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, создание и поддержка государственных материальных резервов, обеспечение жизнедеятельности населения и пр.

Вместе с тем, государственные закупки являются эффективным финансовым инструментом социальной и промышленной политики государства, так как позволяют оказывать поддержку отечественным производителям, в том числе малому бизнесу, организациям, инвалидам и др., а также стимулировать производство конкурентоспособных товаров.

На государственный (муниципальный) контракт могут претендовать поставщики, соответствующие заданным в заявке требованиям. Это означает, что заключение контракта возможно с компанией любой формы собственности, если она предлагает наиболее привлекательные условия. Государственный контракт не может быть заключен с компанией, не соответствующей заявленным организаторами требованиям.

Государственный (муниципальный) заказ, или общий перечень потребностей государственных (муниципальных) органов, должен удовлетворяться при эффективном распределении бюджетных средств. Под эффективным распределением понимается не столько экономия средств, сколько поиск оптимального соотношения цена-качество. Именно поэтому, компания, подавшая заявку на торги, должна соответствовать требованиям заказчика.

Система закупок, которая обеспечивает госзаказ, должна также быть открытой, прозрачной и подотчетной. Несоблюдение этих требований ведет к нарушению принципов проведения государственных закупок.

К сожалению, в некоторых случаях результаты проведенных государственных (муниципальных) закупок не соответствуют заявленным требованиям. Виной тому может быть как безответственность и непрофессионализм организаторов, так и корист-

ные мотивы. Государственный (муниципальный) контракт позволяет компании получить прибыль, и надолго обеспечить ее заказом, поэтому некоторые участники злоупотребляют правом. Однако, как показала практика, с этим можно и нужно бороться. Случаи, когда сомнительные решения о подписании государственных (муниципальных) контрактов были оспорены в суде, не единичны. Совместные усилия добросовестных поставщиков и контролирующих органов помогают сделать систему государственных закупок более результативной и эффективной.

Государственные закупки призваны обеспечить государственные структуры необходимыми товарами (работами, услугами), соответствующими определенным требованиям, на максимально выгодных условиях для всех участников закупочного процесса. В качестве поставщиков могут быть выбраны как предприятия с государственным участием, так и частные компании².

Для частной фирмы государственный (муниципальный) заказ на проведение определенного вида работ или поставку продукции, может стать надежным источником дохода. Госзаказ выгоден для фирмы по нескольким причинам. В первую очередь, компания получает надежный источник сбыта своей продукции, а значит, снижаются расходы на рекламу и поиск клиентов. Также госзаказ гарантирует компании своевременные выплаты за оказанные услуги в полном объеме. Данный источник прибыли может стать мощным стимулом к дальнейшему развитию фирмы.

В контрактной системе определены субъекты, которые осуществляют мониторинг данных, находящихся в единой информационной системе. По результатам такого мониторинга составляется сводный аналитический отчет, где содержится оценка эффективности закупок и меры по совершенствованию законодательства. Данный отчет также публикуется в единой информационной системе.

Аудит по 44-ФЗ осуществляется счетной палатой и контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований. В процессе проведения аудита, приведенные выше органы устанавливают причины найденных отклонений и нарушений, а также вносятся предложения по их устранению и усовершенствованию контрактной системы.

Согласно 44-ФЗ выделяются следующие виды контроля:

² Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовый право. 2013. № 8. С. 8–11.

- ведомственный контроль
- общественный контроль
- контроль специальными контролирующими органами

Ведомственный контроль осуществляется государственными органами, ГК «Росатом», муниципальными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, в зависимости от подведомственности заказчиков.

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

В состав контролирующих органов относятся не только привычные заказчикам Федеральная антимонопольная служба, Рособоронзаказ, контрольные органы субъектов и муниципальных образований, но Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов и муниципальных образований, Росфиннадзор, органы финансового контроля субъектов и муниципальных образований.

Таким образом, федеральная контрактная система позволяет: в большей мере экономить средства заказчиков, увеличить объемы 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 назвать федеральную контрактную систему эффективным финансовым инструментом в системе государственных закупок.

Следует отметить, что существенным недостатком, препятствующим эффективному развитию системы государственных закупок, является множество способов, посредством которых недобросовестные заказчики и поставщики могут обходить положения закона и влиять на итог процедуры закупки. Одним из основных несовершенств 44-ФЗ является недостаточное внимание к качеству поставляемого товара, что позволяет участникам демпинговать за счет предложения худшего товара.

Необходимо постоянно продолжать совершенствовать законодательство в сфере закупок. Уже на сегодняшний день можно отметить такие направления развития федеральной контрактной системы, как необходимость:

- более детально регламентировать и упорядочить антидемпинговые меры. В законе установлены дополнительные требования к участникам, которые указывают в своем предложении цены на 25 или более процентов ниже начальной (максимальной) цены. Это может стать причиной излишних расхо-

дов, поскольку в некоторых случаях, такое снижение может быть вполне обосновано;

- учитывать специфику отрасли закупаемого товара (работы, услуги) при определении максимального размера аванса, а также регламентировать практику авансовых платежей;
- стандартизировать методы расчета, проводить мониторинг формирования начальных (максимальных) цен контрактов;
- установить приоритет неценовых по отношению к ценовым критериям при подготовке порядка оценки заявок;

Введение контрактной системы напрямую влияет на то, какой будет экономика в России.

Во-первых, контрактная система обеспечивает практическое выполнение обязательств государства перед населением. Данные обязательства заявлены в государственных программах, а для их выполнения неизбежно придется производить закупки необходимых товаров, работ или услуг. Контрактная система требует указать, в каких целях они производятся, перед тем, как их осуществить. С другой стороны, появляется возможность увидеть, куда направляются средства населения. А после их осуществления она позволяет сравнить с аналогичными закупками, осуществляемыми негосударственными компаниями на рынке, и дать объективную оценку результативности закупок.

Во-вторых, контрактная система является действенным механизмом развития национального бизнеса.

Ежегодный объем закупок органов власти составляет 8,4 трлн. рублей, еще на 8 трлн. рублей закупают государственные корпорации, компании с государственным участием, естественные монополии и учреждения. Таким образом, более 22 процентов ВВП распределяется через рынок государственных закупок, и он выступает мощным инструментом экономической политики. При этом, контрактная система позволяет отойти от плоского взгляда на конкуренцию, когда единственным критерием выступает цена, а единственным допустимым способом закупки является аукцион. Экономическое пространство имеет более сложную форму и целью является предоставление равных условий для развития всех типов хозяйствующих субъектов. А условия, необходимые для развития крупной монополии отличаются от условий, необходимых малым предприятиям. Наконец, появляется возможность перейти к более сложной модели развития, учитывающей такие факторы, как распределение трудовых ресурсов и территориальное развитие. Таким образом, контрактная система создает справедливое экономическое

пространство, в котором есть возможности развития всех субъектов экономики³.

В-третьих, контрактная система обладает огромным антикоррупционным потенциалом. В конечном счете, коррупция возникает тогда, когда поставщик добивается несправедливых условий, например, завышенной цены. Государственные и муниципальные органы осуществляют ежегодно порядка 2,5 млн. закупок. Кардинальное сокращение непрозрачных или подозрительных закупок повысит доверие к действиям государства на рынке. А это будет способствовать развитию частной инициативы и воспитанию предпринимательского духа, что так необходимо в нашей стране.

Контрактная система должна быть эффективной. Эффективность ее работы зависит от доверия со стороны участников. Но доверие возникает при соблюдении ряда условий.

Важнейшим из них является уверенность в том, что система выполняет те функции, ради которых она была создана. При использовании контрактной системы, уверенность возникает из знания ее устройства и соблюдения принципа, по которому следствием попытки «обмануть» неизбежно будут не только санкции в виде штрафов, но и высокие риски публичной огласки. Другим условием служит восприимчивость системы к улучшениям, способность исправлять выявленные недостатки.

И, наконец, доверие к системе возникнет, если в процессе ее совершенствования принимают участие те, для кого она создана. А поскольку деньги бюджета – это средства налогоплательщиков, то и совершенствовать механизм их расходования должны не столько чиновники, сколько лица, обремененные доверием населения.

Чтобы улучшить контрактную систему, необходимо планомерно и упорно устранять недостатки, отмечаемые участниками закупочного процесса, чутко реагировать на законодательном уровне на неточности и обнаруживаемые пробелы в процессе правоприменения.

Также, необходимо иметь максимально полную информацию о нарушениях при осуществлении государственных закупок. Не важно, какими способами поступает информация. Необходимо организовать публичный портал, на котором будет

предоставлена возможность поместить сведения о событии в области закупок, которые могут привести к нарушению общественных интересов.

Прежде всего, полученная информация должна быть тщательно проверена, поставлена на учет, классифицирована и систематизирована.

Эксперты должны своевременно определять, произошло событие в результате несовершенства законов и порядков или явилось следствием их несоблюдения должностными лицами.

Нарушения, возникшие из-за несоблюдения установленных правил – это работа иных органов власти. В случае, если эксперты пришли к выводу, что налицо влияние «человеческого фактора», информация должна быть оперативно перенаправлена в контрольные органы, уполномоченные на принятие соответствующих решений.

Если же причина в недостатках действующих правил, то эксперты должны определить причину и предложить способ их устранения. Задача органов власти их внимательно рассмотреть и, в случае согласия, внести в законодательство.

По результатам трех кварталов 2014 года существенно увеличился объем закупок на электронных аукционах, в том числе за счет сокращения процедур закупок у единственного поставщика.

По результатам мониторинга реализации Закона о контрактной системе Минэкономразвития подготовлены предложения о внесении изменений в законодательство, которые направлены на сокращение временных и финансовых издержек заказчиков и поставщиков, а также повышение удобства для их работы.

Так, предлагается внести в законодательство изменения, связанные с закупками бюджетных учреждений, автономных учреждений и государственных и муниципальных унитарных предприятий, уточнением нормы закупок осуществляемых у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, уточнением требований к нормированию, банковскому сопровождению контрактов и порядку внесения изменений в план-график, а также уточнением случаев согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком по результатам несостоявшегося электронного аукциона.

³Новая концепция государственных закупок. Актуальные правовые вопросы (интервью с О.В. Анчишкиной, директором департамента развития Федеральной контрактной системы Министерства экономического развития РФ). М.: Статут, 2012. С. 10.

Также, из существенных изменений в действующую контрактную систему можно отметить подписание постановления правительства, устанавливающего требования к финансовой устойчивости банков, в которых операторы электронных площадок хотят открыть счет для учета средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок. Постановление подготовлено в рамках внедрения контрактной системы в сфере закупок и направлено на снижение финансовых рисков в этой сфере⁴.

Банки, в которых операторы электронных площадок намерены открыть счета, должны участвовать в системе обязательного страхования вкладов физических лиц. Еще одно обязательное условие для кредитных организаций – отсутствие запрета ЦБ на открытие счетов и вкладов физических лиц. При этом, собственные средства банка должны составлять не менее 15 млрд. рублей на последнюю отчетную дату.

Среди требований к условиям договоров между оператором электронной площадки и банком – распределение ответственности между ними перед участниками закупок за несоблюдение срока возврата денег, внесенных в качестве обеспечения заявок. А также возврат средств, урегулирование споров по операциям, расчет и осуществление выплаты причитающихся по договору процентов в случае досрочного расторжения договора.

Работа по совершенствованию законодательства о контрактной системе и совершенствованию механизма финансирования в сфере государственного заказа должна продолжаться, носить системный характер, должна быть направлена на повышение эффективности расходования бюджетных средств путем устранения коллизий и пробелов, проявляющихся в процессе практической реализации закупочных процедур.

Список литературы

1. Инвестиционный рейтинг российских регионов // Рейтинговое агентство «Эксперт РА» [электронный ресурс] режим доступа <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2013/att1/att1-1>
2. Инвестиции // Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс] режим доступа <http://www.gks.ru/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial>
3. Краснова Н.Л., Федоренко А.И. Инвестиционный менеджмент. М.: Элит, 2014. 120 с.
4. Зинчик Н.С. Налоговое стимулирование как инструмент повышения инвестиционной активности промышленных предприятий // Вестник ИНЖЭКОНА, 2010. Вып. 7 (42). С. 244–249.
5. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) часть 2 от 05.08.2000 N 117-ФЗ (в редакции от 05.05.2014 N 109-ФЗ)
6. Комков Н.И. Потенциальные возможности программно-целевого управления и условиях их использования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 19. С. 4–17.
7. Кузнецова Е.И., Лаптев Д.Н. Текущее инвестиционное планирование как метод управления экономической безопасностью предприятия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 4. С. 89–97.
8. Кузнецова Е.И. Деньги, кредит, банки: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Экономика» и «управление» / под ред. Н.Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 567 с.
9. Baranenko S.P., Dudin M.N., Ljasnikov N.V. and Busygin K.D. Using environmental approach to innovation-oriented development of industrial enterprises // American Journal of Applied Sciences, 2014, no. 11 (2), pp.189–194.
10. 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, no. 17 (10), pp. 1434–1437.
11. Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Pankov S.V. and Sepiashvili E.N. Innovative foresight as the method for management of strategic sustainable development of the business structures // World Applied Sciences Journal, 2013, no. 26 (8), pp. 1086–1089.
12. Dudin M.N. A systematic approach to determining the modes of interaction of large and small businesses // European Journal of Economic Studies, 2012, no. 2 (2), pp. 84–87.

⁴ Сухаренко А. Залог прозрачности госзакупок // ЭЖ-Юрист. 2013. №15. С. 1.

CERTAIN ASPECTS OF THE FINANCING OF PUBLIC AND MUNICIPAL PROCUREMENT IN RUSSIA

Elena B. Krylova

Abstract

The article deals with the individual, the most important, in my opinion, aspects of the financing in the public order. Government purchases are considered as a complex, multi-tiered system of interrelated categories, the functioning of which should ensure the achievement of maximum effectiveness and efficiency of budget allocation. In this case, the participants of procurement procedures occurs responsible for quality results execution of the state order. The problems arising in the implementation of public contracts are set out proposals to improve the effectiveness of the financial mechanism under the contract system.

Keywords: government (municipal) procurement, financial mechanism; budget; budget allocation.

Correspondence: Krylova Elena B., Moscow University for the Humanities (5, Yunosti street, Moscow, 111395), Russian Federation, elenaborisovna@ya.ru

Reference: Krylova E. B. Certain aspects of the financing of public and municipal procurement in Russia. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 2, pp. 24–29. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.2.24.29

References

1. Investicionnyj rejting rossijskih regionov [Investment rating of the Russian regions]. *Expert RA Rating agency = Rating agency «Expert RA»* [an electronic resource] access mode <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2013/att1/att1-1>.
2. Investicii [Investments]. *Federal State Statistics Service* [an electronic resource] access mode <http://www.gks.ru/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial>.
3. Krasnova N.L., Fedorenko A.I. Investicionnyj menedzhment [Investment management]. Moscow: Elite, 2014. 120 p. (In Russ.).
4. Zinchik N. S. Nalogovoe stimulirovanie kak instrument povysheniya investicionnoj aktivnosti promyshlennyh predpriyatij [Tax incentives as instrument of increase of investment activity of the industrial enterprises]. *Vestnik INZhJeKONA = Engineering and economic university Bulletin*, 2010, Vol. 7 (42), pp. 244–249 (In Russ.).
5. Nalogovyj kodeks RF (NK R) chast' 2 ot 05.08.2000 N 117-FZ (v redakcii ot 05.05.2014 N 109-FZ) [The Tax Code of the Russian Federation (Tax Code of the Russian Federation) part 2 of 05.08.2000 N 117-FZ (in edition of 05.05.2014 N 109-FZ)]
6. Komkov N.I. Potencial'nye vozmozhnosti programmno-celevogo upravlenija i uslovija ih ispol'zovanija [The potential of Management by Objectives and terms of use]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie) = M.I.R. (Modernization. Innovation. Reseches)*, 2014, no. 19, pp. 4–17 (In Russ.).
7. Kuznetsova E.I., Laptev D.N. Tekushchee investitsionnoe planirovanie kak metod upravleniya ekonomicheskoi bezopasnost'yu predpriyatiya. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2011, no. 4, pp. 89–97 (In Russ.).
8. Kuznetsova E.I. Den'gi, kredit, banki: ucheb. posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po napravleniyam «Ekonomika» i «Upravlenie» / pod red. N.D. Eriashvili. 2-e izd., pererab. i dop. M.: YuNITI-DANA, 2009. 567 p. (In Russ.).
9. Baranenko, S.P., Dudin, M.N., Ljasnikov, N.V. and Busygin, K.D, 2014. Using environmental approach to innovation-oriented development of industrial enterprises. *American Journal of Applied Sciences*, 2014, no. 11 (2), pp.189–194.
10. 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, no. 17 (10), pp. 1434–1437.
11. Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Pankov S.V. and Sepiashvili E.N. Innovative foresight as the method for management of strategic sustainable development of the business structures. *World Applied Sciences Journal*, 2013, no. 26 (8), pp. 1086–1089.
12. Dudin M.N. A systematic approach to determining the modes of interaction of large and small businesses. *European Journal of Economic Studies*, 2012, no. 2 (2), pp. 84–87.