ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.951

К.И. ФАМИЕВА

Российское государство имеет богатейший опыт по осуществлению деятельности в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В условиях перехода России к качественно новому уровню экономики, развитию конкуренции отношения, связанные с закупками, получили новое развитие. Первостепенная роль рассматриваемых отношений обусловлена в том числе их особой целевой направленностью, связанной с удовлетворением потребностей общества в необходимых товарах, результатах работ, услугах. Кроме того, развитие нормативно-правовой регламентации отношений в сфере закупок – одно из основных направлений модернизации экономики. Практика показывает, что в современных условиях значимость данных отношений продолжает возрастать.

В настоящее время в Российской Федерации различные стадии размещения заказа для государственных и муниципальных нужд в разной мере нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы. Вместе с тем существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла государственных (муниципальных) закупок. В связи с тем, что комплекс проблем в сложившейся системе регулирования закупок не представлялось возможным решить в рамках внесения отдельных изменений в действующее законодательство, разработан и внесен в Государственную Думу Российской Федерации законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Разработке законопроекта предшествовал длительный процесс формирования нормативной базы, обеспечившей становление закупочной системы России [4, с. 46].

Современное состояние правового регулирования института закупок для государственных и муниципальных нужд представляет собой результат процесса сложных преобразований и изменений, отразивших все коллизии истории российского государства.

Правовой анализ генезиса конструкции нормативно-правового регулирования правоотношений в сфере закупок с учетом исторического аспекта и международного опыта, приведенный в данной статье, направлен на установление предпосылок возникновения, становления и развития федеральной контрактной системы.

Исторический опыт свидетельствует о том, что закупки появились в годы правления Петра I. Закупки проводились преимущественно в форме конкурса и обладали специфическими чертами, характерными для современных торгов. В указанный период зарождались принципы открытости и публичности проводимого отбора. Так, первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие в город или покидающие его, могли с ними ознакомиться. Здесь же обычно сообщалось о льготах подрядчикам и поставщикам, перечислялись лица, уже работающие по государственным закупкам. В июне 1714 г. издано специальное сенатское решение, согласно которому необходимо было публичное сообщение результатов не только важнейших, но и различных мелких торгов. Требовалось указать, кто на что подрядился, по каким ценам, данные сведения подлежали направлению в Канцелярию Сената.

Одновременно с ростом числа проводимых конкурсов резко возросло число злоупотреблений, связанных с распределением и использованием казенных средств, резко возрастало взяточничество. При этом система наказаний за подобные преступления в рассматриваемый период не была развита. Приведенные обстоятельства указывают на возникновение важнейшей задачи упорядочения процедур, правил, порядка ответственности при проведении публичных торгов.

При императрице Елизавете в 1758 г. впервые появилось установление преференций, которое существует по настоящее время. В соответствии с действовавшим законодательством преимущество отдавалось непосредственному производителю, а не купцу-посреднику. От участников требовалось множество справок, гарантий, проводилась предварительная проверка надежности поставщика. Победителя торгов

склоняли к уменьшению цены в целях увеличения казенной прибыли. Полагаем, установление процедуры проверки надежности поставщика является целесообразным и способствует более эффективному обеспечению государственных и муниципальных нужд, а также экономии бюджетных средств. В отличие от законодательства о закупках, существовавшего при императрице Елизавете, действующий с 2005 года Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) процедуру проверки надежности поставщика не предусматривает, напротив, усматривается презумпция, согласно которой факт подачи участником заявки уже подразумевает добросовестность намерений участника и, как следствие, его соответствие установленным требованиям. При этом проверка надежности может рассматриваться контролирующими органами как вмешательство в хозяйственную деятельность субъекта. Существующие процедуры позволяют участвовать в размещении заказа и побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим реальными производственными возможностями для надлежащего исполнения государственного (муниципального) контракта. При данных обстоятельствах, с учетом сложившейся практики и исторического опыта, установление федеральной контрактной системой возможности предварительной проверки финансового соответствия поставщика, во избежание наступления неблагоприятных для заказчика последствий, представляется крайне необходимым.

Таким образом, действовавшая система закупок содержала институты, являющиеся прообразом определенных элементов, вводимых в настоящее время федеральной контрактной системой, и наиболее приближенные к сущности современного процесса закупок. В частности, института поручительства, информационного обеспечения процедур размещения заказа, принципа гласности и прозрачности в осуществлении закупок, установления начальной (максимальной) цены контракта. Такой положительный опыт оценки ценовой конъюнктуры и доведения вытекающих из нее рекомендаций до государственных и муниципальных заказчиков применен в Законопроекте «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» [2, с. 167].

До советского периода система правового регулирования закупочного процесса существенных изменений не претерпевала. Для социалистической экономики советского периода была характерна система планирования и распределения материальных ресурсов, которая не обеспечивала необходимой сбалансированности производства и потребления.

В сравнении с социалистической системой, институт планирования в федеральной контрактной системе модернизирован и призван обеспечить осуществление закупок на качественно новом уровне. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» отмечается необходимость совершенствования инструментов программно-целевого планирования (федеральных целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации), что связано с переходом к программной структуре бюджета. Действующая система законодательства в сфере размещения заказа не регламентирует институт планирования, за исключением обязанности заказчиков, уполномоченного органа по размещению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в порядке и по форме, утвержденной совместным Приказом Минэкономразвития РФ N 761, Казначейства РФ N 20 н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков». Однако размещение планов-графиков является лишь составным элементом системы планирования и прогнозирования, регламентированной федеральной контрактной системой.

В законодательстве советского периода также особое внимание уделялось контролю за исполнением по договорам поставки и подряда.

Однако постепенно институт контроля за исполнением контракта был упразднен. На основании части 4 статьи 9 Закона № 94-ФЗ заказ признается размещенным со дня заключения контракта или, в случаях, предусмотренным указанным законом, со дня заключения гражданско-правовых договоров. Отношения после размещения заказа

регулируются непосредственно гражданским законодательством, а участниками таких правоотношений являются только две стороны – заказчик и лицо, являющееся победителем проводимых процедур размещения заказа. Вместе с тем нормы о гражданской правовой ответственности не носят императивного характера и применяются по усмотрению стороны контракта. Ответственность государственного заказчика за конечные результаты закупки во многих случаях, по сути, подменялась ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил выбора поставщика [7, разд. III]. Таким образом, исключен административный механизм регулирования правоотношений по размещению заказа и административная ответственность за неисполнение обязательств по контракту.

Введение столь важного инструмента системы закупок как контроль за исполнением контракта предусматривает федеральная контрактная система.

Логика рассуждения приводит к тому, что система планирования и прогнозирования осуществления расходов бюджета, контроля за исполнением государственного (муниципального) контракта, упраздненные в процессе становления законодательства, регулирующего отношения в сфере закупок, возрождаются в федеральной контрактной системе.

Контрактная система как форма управления закупочным процессом широко применяется во всем мире.

Идея перехода на контрактную систему опирается на положительный зарубежный опыт. В настоящее время национальные контрактные системы успешно функционируют в экономически развитых странах Европы – Франции, Великобритании; Азии – Сингапур, Тайвань, Саудовская Аравия; Северной Америке – США, Канада. Несмотря на разнообразие подходов, существующие системы характеризуются четкой и эффективной регламентацией различных этапов удовлетворения государственных нужд.

Классическим примером федеральной контрактной системы является федеральная контрактная система США [3, с. 67]. Предпосылками ее формирования явились ежегодное расширение масштабов государственного потребления; рост государственных расходов и постоянное ускорение научно-технического прогресса на фоне глобальной конкуренции в области науки, техники и экономики; усиление регулирующей роли государства в экономике при ограниченных размерах государственной собственности. В отличие от Российской Федерации, где процесс развития нормативной базы и совершенствования правоприменительной практики в сфере закупок был прерван в годы существования административно-плановой экономики, в развитых странах этот процесс шел практически непрерывно, что позволило данным странам добиться значительных успехов в этой сфере.

Нормативной основой федеральной контрактной системы США является свод законодательных актов государственного регулирования. Цель такого регулирования – преодолеть ведомственность при формировании и заключении контрактов, централизовать и, как следствие, унифицировать правовые акты, регулирующие контрактные отношения [5, с. 96–100].

В отличие от российской системы законодательства, регулирующего правоотношения в данной сфере, система законодательства зарубежных стран включает в себя механизмы управления всем циклом заказа (планирование–размещение–исполнение).

С позиции изложенного, основной недостаток существующего нормативного правового регулирования усматривается в том, что относительно прозрачной, подверженной общественному контролю, является исключительно стадия размещения заказа, а не весь процесс осуществления закупок, что влечет возникновение правовых пробелов в регулировании отдельных закупочных этапов и процессов.

Следует отметить, что данный недостаток влечет возникновение коррупционного потенциала, который формируется уже на стадии планирования: обоснование завышенных бюджетных заявок, установление завышенной начальной цены на торгах, подготовка технического задания, соответствующего определенному поставщику, выставление нереальных сроков осуществления заказа. Все эти вопросы не регламентированы действующим законодательством.

С учетом положительных результатов и эффективности функционирования федеральной контрактной системы США, необходимо руководствоваться зарубежным опытом в части практической реализации систем такого рода. Следует отметить, что вопросы, связанные с контрактными системами, являются предметом анализа многих ученых из зарубежных стран [9, с. 616]. Материалы их научных исследований в данной области

должны учитываться при выработке подходов к реализации контрактной системы в Российской Федерации.

Социально-экономическое развитие России на современном этапе происходит на фоне расширения сферы экономического прогнозирования и финансового планирования. Так, цель разработки Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [8, ст. 5489] заключается в определении путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В Концепции отмечается, что в 1990–2000-х гг. в России в основном завершен переход к рыночной экономической системе и дальнейшее развитие нашей страны связывается с переходом к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. Анализ положений данной Концепции и других программных документов среднесрочного и долгосрочного характера показывает, что важным инструментом реализации выработанного курса является система закупок для государственных и муниципальных нужд.

Практика показывает, что существенная роль государственных и муниципальных закупок преобладает в условиях финансово-экономического кризиса и преодоления его последствий. Через систему закупок возможно оказание поддержки реальному сектору экономики, отечественным товаропроизводителям, в том числе малому и среднему бизнесу и другим категориям хозяйствующих субъектов [2, с. 4].

В Российской Федерации, как и в других странах, на государственные нужды расходуются значительные объемы денежных средств бюджетов различных уровней. При этом одной из первостепенных задач является повышение эффективности использования государственных ресурсов. Система государственных заказов должна использоваться в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о том, что сфера государственных и муниципальных закупок является особо значимой сферой отношений, от развития которой непосредственно зависит реализация важнейших целей и задач Российской Федерации применительно к среднесрочной и долгосрочной перспективе социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» поставлена задача перехода к режиму жесткой экономии бюджетных средств, решение которой невозможно без дальнейшего развития отношений в сфере закупок.

Во исполнение указанного поручения представляется необходимым реализация федеральной контрактной системы в Российской Федерации.

Первоочередной мерой при формировании федеральной контрактной системы по устранению текущих недостатков и пробелов в регулировании закупок является обеспечение и структурирование всех стадий закупочного процесса, о чем указано в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Внедрение механизмов федеральной контрактной системы в закупочный процесс позволит обеспечить реализацию государственных (муниципальных) нужд в товарах, работах и услугах на качественно новом уровне. Повышение результативности закупок продукции обеспечит существенное повышение объемов и качества оказываемых населению государственных (муниципальных) услуг и снизит затраты на их оказание.

Исторический и международный опыт, опыт правоприменительной практики, правовая и административная среда, накопившиеся проблемы в сфере закупок были учтены при разработке вышеуказанного законопроекта.

Предпосылками разработки федеральной контрактной системы послужили следующие проблемы: неполнота правового регулирования процесса закупок (урегулированы только вопросы размещения заказа); отсутствие контроля планов закупок, открывающее возможности для осуществления закупок, не отвечающих интересам общества и государства; отсутствие ответственности заказчика за результат; увеличение количества контрактов, заключенных с единственным поставщиком, то есть без проведения каких-либо конкурентных процедур; демпинг и незащищенность заказчиков от недобросовестных поставщиков; постоянно возрастающее количество не состоявшихся конкурсных

процедур, отсутствие правовых механизмов защиты интересов государства в процессе публичных инвестиций, крайне узкие возможности реальной конкуренции при размещении заказов, отсутствие процедуры обоснования заказа и нормирования нужд учреждений [10, с. 28].

Именно исходя из необходимости решения указанных проблем разработаны и ключевые принципы, на которых базируется федеральная контрактная система, — нацеленность на результат и ответственность заказчика за обеспечение прозрачности, подконтрольности обществу всех стадий процедур осуществления закупок. Федеральная контрактная система направлена на создание правовой системы координат для долгосрочного развития системы закупок для государственных и муниципальных нужд. Концепция федеральной контрактной системы содержит пути решения задачи формирования национальной контрактной системы как адекватного инструмента для достижения целей более высокого уровня — для обеспечения государственных нужд [1, с. 19].

Целью федеральной контрактной системы является достижение соответствия показателей и итогов обеспечения государственных и муниципальных нужд по первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, что позволит установить приоритеты, направленность, а также результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности расходования бюджетных средств.

Прогнозируемые результаты реализации федеральной контрактной системы заключаются в повышении качества удовлетворения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации процедур прогнозирования и планирования закупок товаров, работ и услуг в увязке с мониторингом и контролем исполнения контрактов, учетом и комплексной оценкой контрактных результатов, сокращении уровня коррупции при осуществлении закупок — за счет осуществления необходимых закупочных процессов на всех этапах жизненного цикла контракта, их регламентации и публичного мониторинга, повышении эффективности бюджетных расходов — за счет сокращения малоэффективных государственных контрактов, оперативного контроля исполнения, анализа и предупреждения контрактных рисков, обеспечение технологической безопасности — за счет контроля качества предоставляемых товаров, работ и услуг [6, ст. 12].

Таким образом, перспективность и абсолютная необходимость практической реализации будущей российской федеральной контрактной системы представляется очевидным фактом.

1. Анчишкина О. В. Национальные контрактные системы: российское перепутье [Текст] / О. В. Анчишкина // Этап: экономическая теория, анализ, практика. – 2010. – № 2. –С. 19.
2. Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование [Текст] / В. Е. Белов. М. : Норма, Инфра-М, 2011. 304 с.
3. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество [Текст] Дж. Гэлбрейт. М. : ООО «Издательство АСТ», 2004. 608 с.
4. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения [Текст] / К. В. Кичик. М. : Юстицинформ, 2012. 260 с.
5. Лобанова Е. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования // Вопросы экономики. – 1991. – № 7. – С. 96 – 100.
6. О бюджетной политике в 2012–2014 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 [Текст] // Парламентская газета. – 2011. – № 32.
7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
8. О федеральной контрактной системе: концепция проекта Федерального закона [Текст] // Российская газета. – 2011. – № 5556.
9. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования [Текст] / В. А. Федорович. М. : Наука, 2008. 893 с.
10. Храмкин А. А. Порядок госзакупок следует изменить [Текст] / А. А. Храмкин // Учет в бюджетных учреждениях. – 2011. – № 12. – С.28.