

УДК 330.341.44

## ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭФФЕКТИВНОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ И ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Агапова Е.В.

*ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Москва, e-mail: agapova@ranepa.ru*

В статье рассмотрены принципы контрактной системы, даны основные подходы к формированию понятия эффективности в сфере закупок, а также эффективного расходования бюджетных средств. Закреплен исчерпывающий перечень полномочий заказчиков контрактной системы (установление персональной ответственности), что позволит сформировать правоприменительную практику, учитывающую наиболее эффективные решения в сфере государственных и муниципальных закупок. Реализация антикризисных мер в 2015–2016 годах направлена на активизацию структурных изменений в российской экономике, стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях и достижение сбалансированности рынка труда, достижение положительных темпов роста и макроэкономической стабильности в среднесрочной перспективе. Важным механизмом является вовлечение государства в инновационные процессы посредством закупок продукции, обеспечивая экономический рост и поддержку предпринимательских структур.

**Ключевые слова:** контрактная система, эффективность закупок, сфера закупок, инновационная продукция, антикризисные меры, эффективное расходование средств

## MEASURES OF IMPACT OF CHANGE OF THE LEGISLATION IN SYSTEM OF GOVERNMENT PROCUREMENTS ON THE EFFECTIVE EXPENDITURE OF BUDGETARY FUNDS AND ECONOMIC ACTIVITY OF THE STATE

Agapova E.V.

*Federal State Budget Educational Institution of Higher Education The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, e-mail: agapova@ranepa.ru*

The article describes the principles of the contract system, are the main approaches to the formation of the concept of efficiency in procurement, and effective budget spending. Secured an exhaustive list of the powers of contract customers (establishing personal liability), which will form the legal practice taking into account the most effective solutions in the field of public procurement. The implementation of anti-crisis measures in 2015–2016 years is aimed at strengthening the structural changes in the Russian economy, stabilization of systemically important institutions in key sectors and the achievement of a balanced labor market, achieving positive growth rates and macroeconomic stability in the medium term. An important mechanism is the involvement of the state in the procurement processes through innovative products, providing economic growth and support of entrepreneurial structures.

**Keywords:** contract system, the efficiency of procurement, procurement, innovative products, anti-crisis measures, effective budget spending

Современный период развития и совершенствования системы государственных и муниципальных закупок характеризуется новыми подходами к формированию контрактной системы нашего государства. Указанные подходы базируются на шести принципах контрактной системы согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ) [12]. В соответствии с принятым Законом 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственно-

сти за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок [2]. Положением новой контрактной системы стало закрепление принципа персональной ответственности должностных лиц при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Проанализируем принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность осуществления таких закупок.

Показатель результативности осуществляемой государством закупки в контрактной сфере должен сопоставляться с целями закупки, которые прописаны в обосновании закупки. Для привлечения к персональной ответственности должностных лиц такой критерий, как результативность, достаточно нетрудно проверить в рамках проводимого

мониторинга выполнения всех предписаний Закона 44-ФЗ. В оценке же эффективности преобладает субъективный фактор, невозможно установить единые стандарты при выборе форм и методов управленческого воздействия и проследить, чем руководствовало то или иное должностное лицо при формировании и обосновании конкретного вида государственной закупки.

Именно государственные и муниципальные нужды должны быть основными при формировании государственной закупки и выбора поставщика. Таким образом, можно сделать вывод: принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок предполагает, что заказчик обязан исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Установление персональной ответственности заказчиков контрактной системы, закрепление исчерпывающего перечня их полномочий позволит сформировать достойную правоприменительную практику, учитывающую наиболее эффективные решения в сфере государственных и муниципальных закупок.

Приоритетным условием эффективности закупок выступает действие принципа единства стандартов и действия соответствующей системы на всех уровнях государственных и корпоративных заказчиков. Очевидно, что результативность, экономичность и конкуренция близко связаны между собой и должны постоянно совершенствоваться. Соблюдение каждого должно сопровождать весь процесс закупок, и, главное – несоблюдение одного принципа на любой стадии определения поставщика влечет нарушение всей системы закупок и организационного процесса в том числе. Закрепленные основные гарантии в Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон 223-ФЗ) [13] и Законе 44-ФЗ неразрывно связаны с самим механизмом закупок, который должен быть результативным инструментом поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. Ведь на протяжении всего периода становления системы закупок специалисты и практики говорят о ряде «барьеров», препятствующих правильной организации процесса, и выстраивании алгоритма определения поставщиков.

В государственных закупках разнообразностью коррупции являются необо-

снованные затраты. Они характеризуются тем, что при хищении бюджетных средств должностными лицами наносится вред национальной экономике. Следствием растраты бюджетных денег является общественное недоверие к государственному управлению. Общей проблемой коррупционности и протекционизма в закупках также является их безнаказанность и отсутствие ответственности за несоблюдение законодательства о закупках.

Для корпоративных и государственных заказчиков – это сговоры и недобросовестная конкуренция, а для малого бизнеса – это потеря интереса и стимула в участии в таких закупках. Потенциальных поставщиков субъектов малого предпринимательства вынуждают принимать такой «антиконкурентный регламент» деятельности в данной сфере. Поэтому государство и общество должны быть заинтересованы в прозрачности закупок и поддержке субъектов малого предпринимательства как в прямом или косвенном участии в закупках (предоставлении льгот и преференций), так и в их профессиональном образовании, что в контрактной системе выделяется отдельным принципом.

Использование механизмов процедур и способов определения поставщика является главной направляющей в совершенствовании основополагающих принципов закупок. Для получения информации о закупке товаров, работ, услуг и об условиях участия потенциальным поставщикам необходимо найти информацию на официальном сайте [3].

Государство должно стремиться к тому, чтобы все стороны процесса были опытными практиками-специалистами, исключая ошибки в своей важной работе. Рядом особенностей и в какой-то степени сложностью отличается работа, например, бюджетных учреждений. Такие заказчики являются распорядителями бюджетных средств, однако они имеют право на различный порядок организации закупок, который зависит от источников поступления финансовых средств. Так, при расходовании полученных субсидий заказчики обязаны руководствоваться процедурным Законом 44-ФЗ. А поступившие внебюджетные средства от приносящей доход деятельности такие заказчики имеют право тратить в соответствии с более лояльным на данный момент, рамочным Законом 223-ФЗ. Тем самым законодатель возвращается к основам формирования такого типа учреждений в период плановой экономики, при которых

бюджетные учреждения активно занимались предпринимательской деятельностью.

В настоящее время в России отмечается неблагоприятный сценарий развития экономики: происходит отток капитала, ослабляется рубль, повысились кредитные ставки, идет быстрое увеличение инфляции, сжатие инвестиционного и потребительского спроса. Наряду с вышеперечисленным в стране наблюдается слабая конкуренция, высокие административные барьеры и коррупционная составляющая. Выход из сложившейся экономической ситуации невозможен лишь силами самого предпринимательского сектора, без участия в этом государства. Сложившиеся факторы требуют вмешательства государственных инструментов для поддержания экономического баланса [1].

Реализация антикризисных мер Правительством Российской Федерации, начатая в декабре 2014 года, привела к необходимости создания комплексного документа, охватывающего все сферы деятельности субъектов экономических отношений в Российской Федерации. 27 января 2015 года появился утвержденный План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году [11] (далее – План).

Данный План нацелен на обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры. В 2015–2016 годах будут реализованы меры, направленные на активизацию структурных изменений в российской экономике, стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях и достижение сбалансированности рынка труда, снижение инфляции и смягчение последствий роста цен на социально значимые товары и услуги для семей с низким уровнем доходов, достижение положительных темпов роста и макроэкономической стабильности в среднесрочной перспективе.

Ключевые направления действий Правительства Российской Федерации в течение ближайших месяцев включают в себя:

- поддержку импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров;
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства за счет снижения финансовых и административных издержек;
- создание возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных

ресурсов с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах экономики, в том числе при реализации государственного оборонного заказа;

- компенсацию дополнительных инфляционных издержек наиболее уязвимым категориям граждан (пенсионеры, семьи с несколькими детьми);

- снижение напряженности на рынке труда и поддержку эффективной занятости;

- оптимизацию бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнении публичных обязательств;

- повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций.

Для сферы государственных закупок представляются интересными следующие нормативные акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, администраций субъектов Российской Федерации, принятые с целью реализации мер Антикризисного плана:

1. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2015 г. № 196 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2015 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)» [5].

2. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году» [6].

3. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 199 «О случаях и условиях, при которых в 2015 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта» [7].

4. Постановление Правительства РФ от 20 марта 2015 г. № 256 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 1563» [8].

5. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 3 февраля 2015 г. № 45/15 «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий ФАС России по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» [10].

6. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 1 апреля 2015 г. № 96 «Об утверждении плана импортозамещения программного обеспечения» [9].

7. Постановление Правительства Москвы от 10 февраля 2015 г. № 40-ПП «Об утверждении Плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Москвы в 2015 году» [4].

Многие запланированные мероприятия касаются снижения налоговой нагрузки и уменьшения давления со стороны государственных заказчиков при заключении и исполнении государственных контрактов.

В настоящее время одной из задач государства в закупочной политике является стимулирование научно-исследовательской деятельности, что позволяет опосредованно увеличивать предложение инновационных товаров безотносительно к объему спроса на них. В целом государство, увеличивая расходы на закупки, создает дополнительный спрос на инновационные товары и услуги, что, в свою очередь, вызывает рост валового внутреннего продукта. Крайне важно стимулировать вложения бизнеса в новые разработки, модернизацию производства и передовые технологии.

Вовлечение государства в инновационные процессы посредством закупок продукции является не только важным механизмом обеспечения экономического роста, но и основой поддержки предпринимательских структур, особенно молодых, так как позволяет им претендовать на приток денежных средств на ранних стадиях жизненного цикла и гарантирует появление спроса на продукцию, еще не завоевавшую рыночной доли. «Получив оплату от государства за поставленную инновационную продукцию, хозяйствующие субъекты увеличивают свои расходы на основе собственной предельной склонности к потреблению. Тем самым они способствуют увеличению общего спроса и росту ВВП. За счет этого механизма рост государственных расходов запускает процесс мультипликационного национального дохода, аналогичный тому, который возникает при увеличении частных инвестиций». Таким образом, государственная закупочная политика выполняет функцию стимулирования закупок продукции инновационного характера, развития экономики, способствует повышению макроэкономических показателей на уровне государства и ре-

гиона. Помимо гарантий получения дохода, частные компании, выполняющие государственные заказы, имеют возможность продемонстрировать рынку свою продукцию, что является основой увеличения прибыльности бизнеса в будущем. Основными проблемами закупок инновационной продукции в настоящее время являются сложность научного экспертного обоснования цели, потребности и объемов выделяемых материальных ресурсов; недостаточная транспарентность информации и отсутствие действенного контроля за расходованием бюджетных средств.

Во многих случаях прозрачность выполнения государственных закупок инновационной продукции только формальна. На практике часть из них представляет собой так называемые завуалированные субсидии. Как результат, возникают сложности при оценке объема фактически выделяемых средств на приобретение инновационной продукции. В связи с тем, что государственная закупочная политика приобретает особое значение в условиях роста инновационной составляющей в стратегии развития российской экономики, актуальным для заказчиков становится вопрос оценки экономической эффективности научно-исследовательских опытно-конструкторских работ (НИОКР). В рамках повышения требований к качеству приобретаемой продукции, развития конкурентной среды, оценки результативности реализации программ необходимо создание в регионах координационных советов, состоящих из представителей органов власти, бизнес-структур, общества и экспертов, занимающихся отраслевой спецификой. Данные советы должны обеспечить необходимый обмен информацией и взаимодействие заказчика с организациями сектора исследований и разработок.

Принятые изменения законодательства в сфере закупок в 2015 году позволят увеличить долю закупок инновационной продукции, вовлекут в российскую экономику молодые научные коллективы с новыми перспективными разработками. В свою очередь реализация Правительством Российской Федерации антикризисных мер в 2015 – 2016 годах защитит российскую экономику от последствий санкций крупных развитых стран в отношении России и позволят отечественному производителю частично укрепить позиции.



## Список литературы

1. Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 302 с.
2. Ломтева Е.В. Малое инновационное предприятие – развитие столичного образования // Научные исследования в образовании. – 2013. – № 3. – С. 24–26.
3. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения 29.02.2016).
4. Постановление Правительства Москвы от 10 февраля 2015 г. № 40-ПП «Об утверждении Плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Москвы в 2015 году».
5. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2015 г. № 196 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2015 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)».
6. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году».
7. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 199 «О случаях и условиях, при которых в 2015 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта».
8. Постановление Правительства РФ от 20 марта 2015 г. № 256 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 563».
9. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 1 апреля 2015 г. № 96 «Об утверждении плана импортозамещения программного обеспечения».
10. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 3 февраля 2015 г. № 45/15 «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий ФАС России по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».
11. Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».
12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/) (дата обращения 30.11.2015).
13. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридиче-

ских лиц» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_116964/) (дата обращения 30.11.2015).

## References

1. Andreeva L.V. Zakupki tovarov i jenergoservisnyh rabot dlja federalnyh gosudarstvennyh nuzhd: pravovoe regulirovanie. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Volters Kluver, 2011. 302 p.
2. Lomteva E.V. Maloe innovacionnoe predprijatie razvitiye stolichnogo obrazovaniya // Nauchnye issledovaniya v obrazovanii. 2013. no. 3. pp. 24–26.
3. Oficialnyj sajt Edinoj informacionnoj sistemy v sfere zakupok. [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (data obrashheniya 29.02.2016).
4. Postanovlenie Pravitelstva Moskvy ot 10 fevralja 2015 g. no. 40-PP «Ob utverzhenii Plana obespecheniya ustojchivogo razvitiya jekonomiki i socialnoj stabilnosti goroda Moskvy v 2015 godu».
5. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 5 marta 2015 g. no. 196 «O sluchajah i porjadke predostavleniya zakazchikom v 2015 godu otsrochki uplaty neustoeok (shtrafov, penej) i (ili) osushhestvleniya spisaniya nachislennyh summ neustoeok (shtrafov, penej)».
6. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 6 marta 2015 g. no. 198 «Ob utverzhenii Pravil izmeneniya po soglasheniju storon sroka ispolneniya kontrakta, i (ili) ceny kontrakta, i (ili) ceny edinicy tovara, raboty, uslug, i (ili) kolichestva tovarov, obema rabot, uslug, predusmotrennyh kontraktami, srok ispolneniya kotoryh zavershaetsja v 2015 godu».
7. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 6 marta 2015 g. no. 199 «O sluchajah i uslovijah, pri kotoryh v 2015 godu zakazchik vprave ne ustanavlivat trebovanie obespecheniya ispolneniya kontrakta v izveshhenii ob osushhestvlenii zakupki i (ili) proekte kontrakta».
8. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 20 marta 2015 g. no. 256 «O vnesenii izmenenij v postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 27 dekabrja 2014 g. no. 563».
9. Prikaz Ministerstva svjazi i massovyh kommunikacij RF ot 1 aprelja 2015 g. no. 96 «Ob utverzhenii plana importozamesheniya programmnoho obespecheniya».
10. Prikaz Federalnoj antimonopolnoj sluzhby ot 3 fevralja 2015 g. no. 45/15 «Ob utverzhenii Plana pervoocherednyh meroprijatij FAS Rossii po obespecheniju ustojchivogo razvitiya jekonomiki i socialnoj stabilnosti v 2015 godu».
11. Rasporjazhenie Pravitelstva RF ot 27.01.2015 no. 98-r «Ob utverzhenii plana pervoocherednyh meroprijatij po obespecheniju ustojchivogo razvitiya jekonomiki i socialnoj stabilnosti v 2015 godu».
12. Federalnyj zakon ot 05.04.2013 no. 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespecheniya gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» // [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/) (data obrashheniya 30.11.2015).
13. Federalnyj zakon ot 18.07.2011 no. 223-FZ «O zakupkah tovarov, rabot, uslug otdelnymi vidami juridicheskikh lic» // [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_116964/) (data obrashheniya 30.11.2015).