

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Обосновываются предпосылки создания нового закона о контрактной системе. Рассматриваются первые итоги внедрения контрактной системы в РФ и Иркутской области. Приводятся рекомендации по достижению основных задач введения контрактной системы в Иркутской области.

Ключевые слова: контрактная система; финансы; государственный заказ; расходы.

Тема данной статьи выбрана не случайно. В экономически развитых странах государственные и муниципальные закупки являются важным элементом, при помощи которого происходит управление государственными ресурсами, обеспечиваются общественные потребности и регулируется сама экономика.

В Российской Федерации на систему государственных закупок приходится в среднем за последние два года 24 % расходов бюджетов всех уровней власти, а общая стоимость контрактов за 2013 г. составила 5,9 трлн р. (табл. 1). При сокращении данного направления расходов удастся высвободить немалую сумму, которую можно будет направить на иные цели. Поэтому государство заинтересовано в создании новых подходов по управлению государственными ресурсами.

Таблица 1

Объем государственных закупок в расходной части
консолидированного бюджета РФ за 2012–2013 гг.

Год	Расходы консолидированного бюджета РФ, млрд р.	Общая сумма, заключенных контрактов, млрд р.	Доля госзакупок в расходах консолидированного бюджета РФ, %
2012	23 174,7	6 100,7	26
2013	25 290,9	5 901,2	23

Примечание: составлена по данным сайтов <http://www.roskazna.ru> и <http://www.zakupki.gov.ru>.

Итак, с начала 2014 г. в России вступила в действие контрактная система, регулируемая новым федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Согласно ст. 3 закона № 44-ФЗ контрактная система представляет собой совокупность участников в сфере закупок и осуществляемых ими действий, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

* Габидулина Ольга Самшуловна – магистрант, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: GabidylinaO@mail.ru.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, ранее регулировавший данную сферу, был не идеален. Ему не удалось минимизировать коррупционные риски и сэкономить бюджет, ведь он не регулировал все стадии закупочного процесса. Происходило необоснованное завышение начальной цены, большое количество закупок производилось у единственного поставщика, значит, отсутствовала конкуренция. А чиновники могли позволить себе приобрести предметы роскоши, а школам дешевое детское питание и некачественное оборудование с медикаментами в больницы.

В конечном итоге это и многое другое отрицательно влияло на бюджет. И внесенные множественные поправки в этот закон не смогли исправить ситуацию. Этого стало достаточно для создания контрактной системы (КС).

Поэтому одной из основных целей КС является повышение эффективности бюджетных расходов при закупках для государственных и муниципальных нужд. Конкуренция должна повышаться с неизменным качеством продукции. Процесс государственных закупок должен стать прозрачным и открытым, у заказчиков повысится уровень профессионализма и ответственности за результаты своей деятельности, а также увеличена поддержка малому бизнесу и снижена коррупция в госсфере.

Однако, чтобы КС заработала в полном объеме, необходим длительный период времени, когда будет разработан большой перечень подзаконных актов на каждом уровне власти. В связи с этим резкого повышения эффективности бюджетных расходов в текущем году не произойдет.

Рассмотрим некоторые нововведения данного закона.

КС регулирует все стадии закупок, начиная от планирования и заканчивая исполнением обязательств поставщика по контракту, с обоснованием целесообразности и аудитом полученных результатов, что является, безусловно, ее преимуществом.

Теперь в обязательном порядке планируются закупки заказчиками. Формируются планы закупок на три года, планы-графики закупок на один год и публикуются в Единой информационной системе, где будет размещаться также информация о процессе закупок, о выполнении условий контрактов. Недавно подобная реформа была осуществлена в США путем перевода госзаказа на новую информационную систему.

Это выгодно и для поставщиков, исполнителей, ведь они смогут спланировать свою работу так, что вовремя сориентируются, когда понадобятся их услуги или продукция государственным или муниципальным учреждениям.

Введена система определения и обоснования начальной цены контракта на основе данных из Росстата, исследований рынка. В документации о проведении конкурса (аукциона) заказчик обязан приводить обоснование цены. Это должно привести к экономии бюджетных расходов, так как закупки будут осуществляться по сопоставимым ценам.

Вводится принцип профессионализма заказчиков (контрактной службы, управляющих, членов комиссии, должностных лиц). К ним будут предъявлять-

ся требования в области их профессиональных знаний и компетентности. Конечно, данный принцип является необходимым в реализации, но на обучение и повышение квалификации уйдут немалые расходы.

Вводится реестр банковских гарантий, который позволит как заказчикам, так и поставщикам определить подлинность банковской гарантии.

Созданы новые способы закупок: это двухэтапные конкурсы, запросы предложений и конкурсы с ограниченным участием. Что касается открытых аукционов, то они теперь проводятся только в электронной форме.

Новые процедуры оценки заявок затронут все способы закупок, кроме аукционов. Заказчикам в обязательном порядке необходимо будет использовать хотя бы один дополнительный критерий отбора помимо цены (расходы на ремонт товаров, экологические характеристики или квалификация исполнителей).

Как и прежде, размещение заказов у субъектов малого предпринимательства должно составлять 15 % от годового плана закупок.

В законе № 44-ФЗ есть нововведение по антидемпинговым мерам. В частности, если цена контракта снижена на 25 % и более от максимальной цены, требуется дополнительное подтверждение добросовестности от поставщика.

Введено обязательное общественное обсуждение, которому подлежат в переходный период с 2014 по 2015 г. закупки, начальная цена которых превышает 1 млрд р. Благодаря этому нововведению уже были отменены некоторые закупки. Плюсом является и то, что уже на этапе планирования можно начать обсуждение, а у субъектов есть право снизить ценовую планку.

Каковы же первые итоги функционирования КС?

Результаты мониторинга показали положительную динамику внедрения КС. По данным Минэкономразвития России, заказчиками были применены все новые способы определения поставщиков по закону № 44-ФЗ; за первые два квартала 2014 г. было заключено 646 428 контрактов, сумма которых достигла более 1,129 трлн р., что в сравнении с аналогичным периодом 2013 г. больше на 23 % (рис. 1).

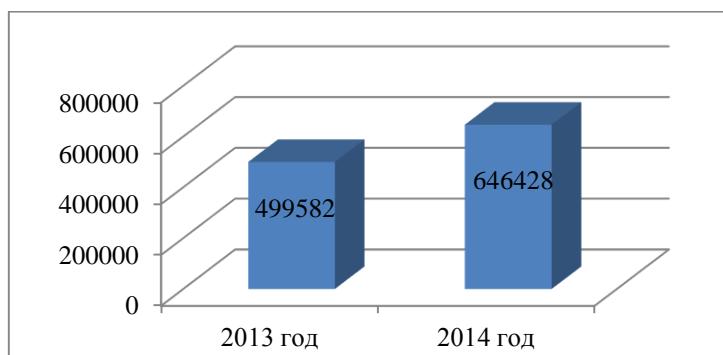


Рис. 1. Динамика количества заключенных контрактов по итогам 1 и 2-го кварталов 2013 и 2014 гг.

Общая цена заключенных контрактов уменьшилась почти на 18 %. И уже за 1-й квартал с помощью контрактной системы экономия по контрактам в целом по России на торгах достигла 80 млрд р. [2].

Если рассматривать соотношение способов определения поставщиков, то в 2014 г. лидирует электронный аукцион, как и в предыдущих периодах. При этом наблюдается увеличение количества аукционов (рис. 2), что обусловлено сокращением закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика и закупок путем проведения запроса котировок, которые, в свою очередь, сократились по сравнению с предыдущим периодом 2013 г. на 58 % с 456 372 до 191 306 единиц. Электронный аукцион более удобен в применении. Следует отметить, что с 2014 г. сократились сроки проведения данной процедуры.

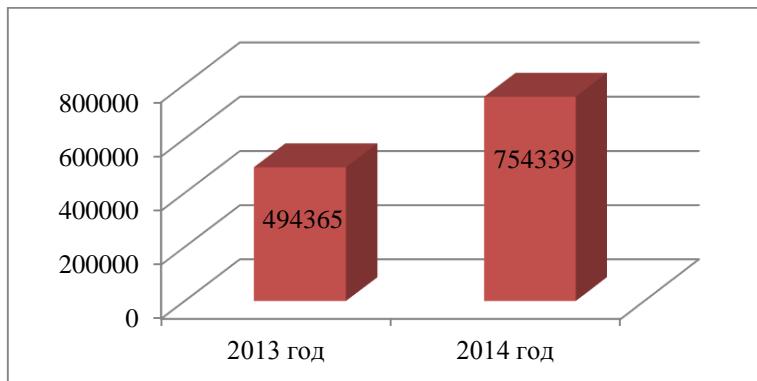


Рис. 2. Динамика количества проведенных электронных аукционов по итогам 1 и 2-го кварталов 2013 и 2014 гг.

На последнем месте по опубликованным извещениям стоит запрос предложений в количестве 10 803 единицы на сумму свыше 12,5 млрд р., несмотря на то что этот способ является одним из нововведений, он пользуется спросом.

Из этого можно сделать вывод, что вступивший в силу закон № 44-ФЗ все-таки способствовал развитию конкуренции в рамках государственных и муниципальных закупок.

Рассмотрим результаты функционирования контрактной системы в Иркутской области за 2-й квартал 2014 г.

В целях обеспечения эффективного использования средств бюджета Иркутской области создано Министерство по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области, которое начало свою работу с 1 января 2014 г. В его обязанности входит непосредственно прием заявок от заказчиков на закупку, формирование и публикация документации о закупках, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд Иркутской области.

За счет средств бюджета Иркутской области осуществляют размещение заявок на закупку товаров, оказание услуг или выполнение работ 1 005 заказчиков. Из них подали заявки за отчетный период через министерство всего 446 заказчиков. За отчетный период от них поступило 5 301 заявка в министерство. В сравнении с прошлым годом за 2-й квартал увеличение составило 1,9 раз. Но количество отклоненных заявок составило 54,6 %. Основные причины отказа:

- неправильно выбран способ определения поставщика;
- отсутствовали необходимые документы;

– отсутствовало обоснование или некорректно обоснована начальная максимальная цена контракта;

– не соответствовал предмет контракта наименованию размещаемого заказа.

Основным способом размещения заказа Иркутской области послужил электронный аукцион на площадке оператора электронных торгов ООО «РТС-тендер».

Экономия бюджетных средств за 2-й квартал 2014 г. составила 205,9 млн р. и общая сумма заключенных контрактов сократилась на 1,3 раза в сравнении с начальной максимальной ценой (табл. 2). На увеличение эффективности бюджетных расходов в большей степени повлияли конкурентные способы размещения заказов.

Таблица 2

Способы размещения заказов в Иркутской области за 2-й квартал 2014 г.

Способ размещения	Количество объявленных процедур	Начальная максимальная цена, тыс. р.	Сумма контрактов, заключенных на отчетную дату, тыс. р.	Экономия бюджетных средств, тыс. р.
Электронный аукцион	1 304	1 159 298,7	905 360,0	198 870,9
Конкурс с ограниченным участием	163	73 092,8	39 786,0	3 458,0
Открытый конкурс	6	19 958,7	4 348,8	2 011,0
Запрос предложений	1	111,9	84,0	27,9
Запрос котировок	35	6 676,1	5 098,9	1 577,2
Итого	1 509	1 259 138,2	954 678,0	205 945,0

Примечание: составлена по данным Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области.

В сравнении с 2013 г. увеличена в общем объеме доля конкурсов на 16,2 %. Это можно объяснить введением нового способа выбора поставщиков – конкурса с ограниченным участием, при котором заказчик может выставлять дополнительные требования. Это выгодно, в том числе и для Иркутской области, так как можно минимизировать поставки с некачественным продовольствием в учреждения социальной сферы.

Что касается открытых конкурсов, то их доля невелика. Его использовали по заявкам от учреждений, которые подведомствены Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области для оказания им социальных и медицинских услуг.

За отчетный период сократились закупки, объявленные электронными способами на 19,6 %, и их доля достигла 73,5 %. Это тоже обусловлено увеличением количества закупок с помощью новых способов определения поставщиков.

По итогам отчетного периода наиболее эффективным способом определения поставщиков по показателю экономии по состоявшимся процедурам оказался способ запроса котировок и составил 17,5 %.

В общем по показателям деятельности Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области можно сказать, что

задачи по реформированию системы государственных закупок выполняются, но достижению основной поставленной цели мешают следующие проблемы:

- малоэффективная система планирования государственных закупок;
- неэффективное функционирование информационной системы;
- разные подходы при формировании цены контракта на одинаковые товары;
- принципы конкуренции применяют не в полной мере.

В дальнейшем должна быть продолжена работа в направлении достижения прозрачности процедур определения поставщиков, что влечет за собой развитие добросовестной конкуренции, снижение уровня коррупции, повышение качества продукции, которая закупается для государственных и муниципальных нужд и в конечном итоге должна быть достигнута оптимизация расходования бюджетных средств.

Рекомендации по достижению поставленных задач в Иркутской области:

- на основе ключевых показателей эффективности внедрить систему рейтинга заказчиков;
- главным распорядителям бюджетных средств усилить контроль за качеством подготовки заявок на закупки;
- наладить систему планирования и обсуждения закупок крупного оборудования для учреждений образования, здравоохранения и социальной сферы Иркутской области;
- внедрить механизмы, которые будут обеспечивать общественный контроль в сфере закупок Иркутской области;
- для обеспечения государственных нужд установить правила нормирования в сфере закупок товаров, работ и услуг.

В целом по России Федеральной антимонопольной службой были проведены проверки за 1-й квартал 2014 г. в отношении закупок, которые осуществлялись в рамках закона № 44-ФЗ. Из 1 462 проверенных процедур определения поставщика в 1 140 процедурах были выявлены нарушения, что составляет 78 %. Это объясняется тем, что государственный заказ охватывает большую сферу, и резкое введение новых законодательных актов привело к затруднениям всех участников процесса. И несмотря на вносимые поправки в закон № 44-ФЗ, которые разрешают некоторые сложные ситуации, задачи по повышению эффективности государственных закупок далеки от своего решения.

Затруднения также связаны с загруженностью заказчиков, связанной с составлением большого количества отчетности, ведь теперь еще надо и обосновывать покупки, а это занимает немало времени.

Контрактная система направлена на ужесточение контроля за расходами бюджетов всех уровней и полное раскрытие информации о затратах государственных и муниципальных заказчиков. Остается верить, что контрактная система оправдает все надежды и способствует эффективному расходованию бюджетных средств.

Список использованной литературы

1. Мамедова Н.А. Оценка предпосылок и перспективы развития контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации / Н.А. Мамедова // Молодой ученый. – 2013. – № 10. – С. 353–356.
2. Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
3. Портал закупок РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>.
4. Умокаев С. Знаю, что говорю / С. Умокаев // Российская газета. – 2013. – № 270 (6246). – С. 6.
5. Федеральная контрактная система: плюсы и минусы нового подхода [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rts-tender.ru>.
6. Федеральное казначейство РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.