

УДК 33
DOI 10.36511/2588-0071-2020-2-98-104

Бородин Антон Николаевич

преподаватель кафедры финансов, налогов и кредита
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

Anton N. Borodin

lecturer, department of finance, taxes and credit
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: borodin_ant_0207@icloud.com

**Негативные элементы механизма функционирования
контрактной системы государственных закупок,
представляющие угрозу экономической безопасности
бюджетной системы**

**Negative elements of the functioning mechanism of the public
procurement contract system, which pose a threat to the
economic security of the budget system**

В статье рассматриваются отдельные негативные элементы механизма функционирования контрактной системы государственных закупок, представляющие угрозу экономической безопасности бюджетной системы Российской Федерации. Делается вывод о необходимости рассмотрения отдельных тенденций развития контрактной системы (в т. ч. ее дальнейшей автоматизации и цифровизации), которая как составляющее звено бюджетной системы влияет, в частности, на экономическую безопасность бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Ключевые слова: контрактная система, эффективность использования бюджетных средств, автоматизированные системы контроля, экономическая безопасность бюджетной системы.

The article discusses certain negative elements of the mechanism of functioning of the contract system of public procurement, which pose a threat to the economic security of the budget system of the Russian Federation. It is concluded that it is necessary to consider certain trends in the development of the contract system (including its further automation and digitalization), which as an integral part of the budget system affects in particular the economic security of the budget system of the Russian Federation as a whole.

Keywords: contract system, efficiency of using budget funds, automated control systems, economic security of the budget system.

Бюджетная система Российской Федерации представляет собой многоуровневую совокупность смет доходов и расходов определенного субъекта в лице государства. Она является промежуточным звеном и выражает процессы формирования фондов денежных средств и их перераспределение в экономических институтах, циркуляцию между субъектами экономической деятельности и различными сферами экономики.

От положительного результата деятельности бюджетной системы Российской Федерации во многом зависит экономическое и социальное развитие страны в целом и отдельных ее регионов, а также рост валового внутреннего продукта и национального дохода, общественный климат в стране, формирование политической базы рыночной экономики и свободного предпринимательства [1].

В зоне ответственности государства с целью реализации полномочий и исполнения обязательств создан и существует федеральный бюджет Российской Федерации, основная задача которого заключается в устойчивом функционировании и развитии по разным экономическим параметрам страны в целом. Государственный бюджет — это основной финансовый документ страны, или детальная программа, в которой сформулирована финансовая политика государства на определенный срок. Иными словами, бюджет Российской Федерации можно сопоставить с определенной росписью доходов и расходов, которые как совокупность денежных отношений аккумулируются и в конечном итоге перераспределяются. Составление государственного бюджета необходимо для того, чтобы заранее рассчитывать, предопределять и затем координировать денежные потоки страны по различным направлениям. Бюджет Российской Федерации находится в непосредственном распоряжении федеральных органов исполнительной власти, утверждается и исполняется последними как централизованный денежный фонд. В соответствии со статьей 215¹ Бюджетного кодекса РФ исполнение бюджетов (федеральный, региональный и местный) бюджетной системы, их кассовое обслуживание осуществляется Федеральным казначейством, которое входит в структуру Министерства финансов Российской Федерации. В правовом аспекте федеральный бюджет Российской Федерации следует рассматривать как закон или нормативный правовой акт, который закрепляет права и регламентирует отношения участников экономических отношений бюджетного процесса на всех периодах ранжирования денежной массы субъекта, а также в процессе его освоения. В ведении субъекта распределения — Российской Федерации федеральный бюджет находится в соответствии с Конституцией РФ (п. «з» ст. 71) [2]. Основным руководящим документом отрасли является Бюджетный кодекс РФ, который фактически подчиняет системе установленных правил все процедуры финансового процесса бюджетного течения.

Реализация полномочий государства сопряжена с определенными финансовыми и материальными расходами. Нормальное функционирование любого бюджетного учреждения (администрации города, районной библиотеки, областной больницы и т. д.) требует использования в повседневной деятельности различного рода товаров, работ и услуг: от приобретения канцелярских товаров и программного обеспечения для администрации

города до выполнения работ по чистке кровельного покрытия образовательного учреждения. Порядок государственных закупок регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ № 44) [3]. Его положениями руководствуются при проведении торгов и заключении контрактов все государственные и муниципальные учреждения, органы законодательной, исполнительной или судебной власти, а также образовательные и медицинские учреждения.

На сегодняшний день структура заказчиков (государственные и муниципальные учреждения) постепенно увеличивается, что с положительной точки зрения указывает на повсеместное распространение контрактной системы на территории Российской Федерации и в то же время с отрицательной стороны демонстрирует то, что не вся номенклатура государственных заказчиков имеет возможность осуществлять работу в единой информационной системе (ЕИС) по причинам различной направленности. За 3 квартал 2019 года в ЕИС в сфере закупок различного рода изделий и услуг прошли процедуру оформления и регистрации 566 новых клиентов бюджетной сферы. Вся номенклатура прикрепленных к ЕИС заказчиков на отчетную дату по итогам 3 квартала 2019 года составила 291 858 покупателей [4].

В равной степени необходимо подчеркнуть, что из общего количества заказчиков, зарегистрированных в ЕИС, в 3 квартале 2019 года закупки осуществляли только 16 679 потребителей, что в процентном соотношении от общей номенклатуры составляет всего лишь не более 6%.

По итогам реализации государственных закупок были признаны разграниченными в рамках конкурентной борьбы и осуществленными в соответствии с определенным нормативным порядком:

1) за отчетный период по итогам 3 квартала 2019 года — 414 858 государственных закупок, общее количество в денежном выражении НМЦК-извещений (начальной максимальной цены контракта) о реализации закупки составило всего 1,27 трлн рублей;

2) за отчетный период по итогам 1—3 кварталов 2019 года — 930 473 государственные закупки, общее количество в денежном выражении НМЦК-извещений о реализации закупки составило всего 2,17 трлн рублей [4].

Соответственно, за 1 и 2 квартал 2019 года сумма НМЦК-извещений составила 0,9 трлн рублей.

Отдельным отрицательным моментом электронной структуры следует отметить:

1) за отчетный период по итогам 3 квартала 2019 года общее количество в денежном выражении НМЦК-извещений о реализации закупки в сумме 131,4 млрд рублей были объявлены недействительными;

2) за отчетный период по итогам 1—3 квартала 2019 года общее количество в денежном выражении НМЦК-извещений о реализации закупки в сумме 264,3 млрд рублей были объявлены недействительными [4].

Одним из основных органов финансового контроля, осуществляющего надзор за законностью и эффективностью освоения бюджетных средств, яв-

ляется Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС России), которая осуществляет значительный контроль за надлежащим применением норм закона в бюджетной отрасли, а также мониторинг технических составляющих ЕИС.

Тем временем повседневная рабочая нагрузка на ФАС России внушительная, о чем свидетельствуют статистические показатели количества ежеквартальных назначенных и не предусмотренных планом проверок.

За отчетный период по итогам 3 квартала 2019 года общее количество назначенных и не предусмотренных планом ФАС России проверок составило всего 2 888 (см. табл. 1).

Таблица 1

Статистические данные количества назначенных и не предусмотренных планом ФАС России проверок по итогам отчетного периода, 3 квартал 2019 года

Общее количество назначенных проверок на отчетный период	22
Общее количество не предусмотренных планом проверок, в том числе для реализации:	2 866
— потребностей структур федерального уровня	641
— потребностей структур субъектов Российской Федерации	1 202
— потребностей структур муниципального уровня	1 023

В процессе осуществления контрольных функций ФАС России в отношении электронных процедур и реализации норм закона проведен детальный мониторинг 4 385 процедур установления подрядчика, исполнителя контракта. Необходимо особо выделить отрицательный момент, который может представлять угрозу экономической безопасности бюджетной системы, а именно: в 2 211 процедурах установления подрядчика, исполнителя контракта обнаружены отступления от норм закона, что в процентном соотношении от общей номенклатуры составляет около 51%, то есть более половины.

За отчетный период по итогам 1—3 квартала 2019 года общее количество назначенных и не предусмотренных планом ФАС России проверок составило всего 6 604 (см. табл. 2).

Таблица 2

Статистические данные количества назначенных и не предусмотренных планом ФАС России проверок по итогам отчетного периода, 1—3 кварталы 2019 года

Общее количество назначенных проверок на отчетный период	117
Общее количество не предусмотренных планом проверок, в том числе для реализации:	6487
— потребностей структур федерального уровня	1 803
— потребностей структур субъектов Российской Федерации	2 621
— потребностей структур муниципального уровня	2 063

В конечном итоге в процессе осуществления контрольных функций ФАС России в отношении электронных процедур и реализации норм закона возбуждено 19 764 дела об административных правонарушениях за несоблюдение законодательства в сфере закупок, а общая сумма штрафов по указанным категориям дел составила 256 125,44 рублей.

Основная масса дел об административных правонарушениях (6 654) возбуждена по частям 2 и 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ (несоответствие конкурсной документации по причинам, которые не предусмотрены нормами права в данной области, и нарушение систем и методик реализации закупочных процедур).

Из приведенных выше статистических данных видно, что активность государственных заказчиков во втором полугодии 2019 года значительно выше, чем в первом. Некоторые юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые периодически выступают в качестве поставщиков товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, проявляют высокую активность и во втором полугодии. Связано это, в основном, может быть с распределением лимитов бюджетных ассигнований и финансовым планированием.

Рассматривая ассортимент ЕИС и номенклатуру самых востребованных товаров, услуг, можно сделать вывод о том, что работы, связанные с проведением строительства, в настоящее время пользуются спросом в значительной степени (в процентном соотношении от общей номенклатуры контрактов — 39%, что в денежном выражении составляет 851 млрд рублей). Далее следуют медицинские препараты (в процентном соотношении от общей номенклатуры контрактов — 4%, что в денежном выражении составляет 83,3 млрд рублей). Между указанными позициями прослеживается значительный перепад.

Следует отметить, что проблематика со стороны исполнителя государственного контракта заключается в том, что поставщики товаров, работ и услуг на момент изучения технической документации на осуществление конкурсных процедур не уделяют достаточного внимания отдельным условиям технического задания, которые предлагает для исполнения заказчик, при этом многие сталкиваются с невыполнимыми условиями только на стадии исполнения контракта ввиду отсутствия необходимых специалистов в штате организации или специальной техники, оборудования. Вследствие этого у поставщика могут возникнуть определенные трудности, которые повлекут в дальнейшем неисполнение контракта и, вероятно, перевод подрядной организации в реестр недобросовестных поставщиков (РНП). Внесение данных организации в РНП автоматически означает запрет на участие в любых закупочных процедурах в интересах государственных органов. В настоящее время внесение в РНП осуществляется сроком на 2 года.

За отчетный период по итогам 3 квартала 2019 года общее количество обращений, в ходе изучения и анализа которых была дана правовая оценка на предмет включения в реестр недобросовестных поставщиков, составило всего 7 443 регистрации. Число обращений и заявлений в ФАС России по случаю отклонения победителя электронных торгов (исполнителя, подрядчика) от заключения государственного контракта составило всего

3 717 регистраций. Обращений и заявлений в ФАС России по причине одностороннего отказа государственного потребителя от реализации контракта — 3 666 регистраций. При этом следует отметить, что 60 обращений и сообщений в ФАС России зарегистрировано ввиду несогласия заявителей с решением органов судебной системы Российской Федерации, которые были вынесены ранее.

В ходе изучения и анализа указанных сообщений в реестр недобросовестных поставщиков по итогам отчетного 3 квартала 2019 года внесена информация о 3 452 недобросовестных поставщиках.

С целью исключения или минимизации негативных элементов механизма функционирования контрактной системы и дальнейшего совершенствования Федерального закона № 44-ФЗ с экономической точки зрения следует учитывать отдельные показатели и рассматривать возможные тенденции развития контрактной системы (в т. ч. ее дальнейшей автоматизации и цифровизации), которая как составляющее звено бюджетной системы влияет, в частности, на экономическую безопасность бюджетной системы Российской Федерации в целом:

— определить рекомендуемые пороговые значения и учитывать систему показателей оценки эффективности использования бюджетных средств поставщиками, применение которой позволит повысить уровень эффективности контроля за расходованием и целевым использованием бюджетных средств;

— дальнейшая автоматизация и цифровизация системы. При разработке и формировании реестра добросовестных поставщиков и дальнейшем включении в него хозяйствующих субъектов в целях обеспечения надежности и достоверности сведений использовать несколько источников информации о поставщиках товаров, работ и услуг, а именно учитывать не только количество и качество исполненных ранее государственных контрактов, которые уже имеются в базе ЕИС, но и текущую финансово-хозяйственную деятельность организации на рынке за предшествующие периоды (например, 3 года), частично используя некоторые автоматизированные информационные системы Федеральной налоговой службы Российской Федерации (например, автоматизированная система контроля НДС-2 (АСК НДС-2), в которую внесена информация из ЕГРЮЛ, ЕГРИП об организациях и персональных данных работников, занимающих ключевые должности в них, а также сведения о бенефициарах, которые могут быть не учтены в правоустанавливающей документации организации, но в некоторой степени владеть юридическим лицом или играть значительную роль в утверждении некоторых управленческих и административных решений). Программа анализирует налоговые декларации по всем отчетным периодам, отслеживает цепочку поставщиков и покупателей. Используя данный комплекс проверочных мероприятий, возможно отслеживание взаимозависимости компаний и свидетельствовать о пороговых значениях эффективности использования бюджетных средств;

— учитывать срок полезного использования товаров, выполненных работ;

— проводить сравнительный анализ в целях сопоставления результатов, достигнутых по ранее заключенным аналогичным контрактам, то есть с

наиболее экономически эффективными закупками товаров, процессом услуг или методами выполнения работ (установление эталона).

Именно сокращение количества негативных элементов механизма функционирования контрактной системы позволит вывести на новый уровень саму структуру государственного заказа, которая влияет, в частности, на экономическую безопасность бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Примечания

1. Афонцев С.А. Политика и экономика торговых войн // Журнал Новой экономической ассоциации. 2020. Т. 45. № 1. С. 193—198.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.
3. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.
4. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ по итогам 3 квартала 2019 года. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127941 (дата обращения: 30.04.2020).

References

1. Afontsev S.A. Politics and Economics of Trade Wars. *Journal of the New Economic Association*, 2020, vol. 45, no. 1, pp. 193—198. (In Russ.)
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993). *Collection of legislative acts of the RF*, 2014, no. 31, art. 4398. (In Russ.)
3. *Collection of legislative acts of the RF*, 2013, no. 14, art. 1652. (In Russ.)
4. An analytical report on the results of the monitoring of procurement, goods, works and services to meet state and municipal needs in accordance with the Federal Law of 04.04.2013 no. 44-FZ based on the results of the 3rd quarter of 2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127941 (accessed 30.04.2020). (In Russ.)