

УДК 338.23

РАЗВИТИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ И ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА КАК ЭЛЕМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Е.Е. МОЖАЕВ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЯ
И ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ

В статье рассмотрены вопросы развития саморегулирования в сфере контрактной системы и государственного оборонного заказа. Основной целью совершенствования механизмов саморегулирования является формирование единой эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей цели и задачи саморегулирования, а также позволяющей использовать его потенциал для повышения качества товаров (работ, услуг) субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности участников процедуры закупок контрактной системы и гособоронзаказа. Предлагаемая модель нацелена на повышение экономической безопасности при проведении процедуры государственного заказа.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: контрактная система, государственный оборонный заказ, саморегулирование, экономическая безопасность.

Одним из приоритетных направлений в настоящее время становится создание институциональных условий и механизмов для повышения эффективности контрактной системы закупок, которая рассматривается как один из стратегических инструментов обеспечения нового качества экономического роста РФ.

Новое качество системы закупок должно обеспечивать реализацию функций государственного регулирования в ходе модернизации и инновационного обновления российской экономики, так как государственный спрос – мощный инструмент управления экономикой, оказывающий влияние на ее динамику и структуру для достижения стратегических целей развития страны, устанавливает правила взаимоотношения бизнеса и государства, формирующие правовую культуру государственного и частного секторов

DEVELOPMENT OF SELF-REGULATION IN THE FIELD OF CONTRACT SYSTEM AND THE STATE DEFENSE ORDER AS AN ELEMENT OF INCREASING THE ECONOMIC SECURITY

Е.Е. МОЖАЕВ

The article describes the development of self-regulation in the field of contract system and the state defense order. The main purpose of improving self-regulatory mechanisms is the formation of a unified and effective national models of self-regulation that defines the goals and objectives of self-regulation, as well as allowing the use of its potential to improve the quality of goods (works, services) of entities of entrepreneurial and professional activities of participants of procurement procedures and contract system of the state defense order. The proposed model is aimed at increasing economic security during the procedure of the state order.

KEYWORDS: contract system, the state defense order, self-regulation, economic security.

экономики и обеспечивает практическое выполнение обязательств государства перед населением.

В настоящее время экономика РФ полностью зависит от системы государственных закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, в связи с чем вопрос экономической безопасности осуществления закупочных процедур является актуальным в рамках обеспечения контроля за эффективностью расходования бюджетных средств, их целевого использования, а также достижения результативности при осуществлении государственных закупок.

5 апреля 2011 года принят Федеральный закон № 44 - ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8], который должен быть гарантом законности при осуществлении государственных закупок и регулирующий не только процессы осуществления

закупок, но и контроль за их законностью, обоснованностью, целесообразностью и эффективностью.

Первое, что следует упомянуть, начиная рассмотрение необходимой в России реформации госзакупок, это то, что необходимость реформирования системы вызвана объективными причинами и нормальной логикой развития страны. Экономическая система и государственная политика должны разработать и обеспечить программы и продукты, создающие благоприятную среду для инновационного и высокотехнологичного бизнеса, а также включить эффективные механизмы трансфера технологий из оборонного сектора в гражданский, а из государственного в частный, так как государственный спрос стал ключевым фактором развития и распространения технологий, экономической и технологической среды и, по сути, рождения новых отраслей экономики.

В действующей системе госзакупок, наряду с очевидными достоинствами, совершенно четко виден целый спектр проблем, которые невозможно решить косметическими корректировками законодательства. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своих выступлениях неоднократно обращал внимание, на то, что заложенный в федеральную контрактную систему потенциал как инструмент общественного регулирования еще используется неэффективно и не ориентирует поставщиков на инновационное развитие.

В связи с тем, что на современном этапе сформировалось понимание актуальности разработки и реализации мероприятий, ведущих к большему вовлечению новых предприятий и повышению эффективности деятельности предприятий, участвующих в федеральной контрактной системе закупок, ключевым вопросом стало всестороннее изучение комплекса проблем в этой сфере.

Для решения проблем инновационного развития и эффективного экономического реформирования системы гос закупок является разработка метода статистического анализа, необходима с применением современных технологий и в то же время – на основе надежных и хорошо себя зарекомендовавших решений, применения адаптивных методов, комплексных подходов, проверенной временем схемы «сквозной сертификации», высокоэффективного метода разработки, внедрения, интегрированной системы менеджмента обеспечения качества и безопасности производства. Требуется разработка нормативно-технической и научно-методической документации для удовлетворения потребностей заказчиков и исполнителей государственных заказов для технического перевооружения отраслей реального сектора экономики, совершенствования системы управления и создания условий для наращивания объемов производства.

В развитие проблематики вопроса можно конкретизировать определенные аспекты упущений в

осуществлении экономической безопасности проведения закупочных процедур, а именно: неполноту правового регулирования процессов закупок, демпинг и незащищенность заказчиков от недобросовестных поставщиков, отсутствие надлежащего контроля за ведением и исполнением планов, а также качеством исполнения государственных контрактов.

В Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» реализована возможность общественного контроля за полнотой и объективностью ведения закупочных процедур, оценки эффективности и целесообразности расходования бюджетных средств, в рамках общественного обсуждения, однако, как показывает практика, в связи с формализмом, общественное обсуждение и контроль со стороны общественности не является гарантирующим инструментом, обеспечивающим экономическую безопасность конкурентных способов осуществления государственных закупок. В связи с неполнотой и ненадлежащим регулированием процессов государственных закупок с правовой точки зрения и отсутствием эффективных рычагов управления общественными организациями, наиболее эффективными мерами реализации контроля и управления является саморегулирование, в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях в Российской Федерации» и Федеральным законом «О техническом регулировании», позволяющим со стороны саморегулирования осуществлять контроль качества на всех этапах процесса закупок в рамках сертификации качества продукции [6, 5].

Предметом саморегулирования в сфере государственных закупок является предпринимательская и профессиональная деятельность исполнителей государственных контрактов: поставщиков товаров, исполнителей работ или услуг, участников процедуры закупок для обеспечения федеральных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, материально-технического обеспечения различного рода войск МО, снабжения силовых ведомств РФ, обеспечения мобилизационных резервов РФ, объединенных в саморегулируемую организацию. Саморегулирование в сфере торгов будет направлено на разработку и утверждение Правил и стандартов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности участников процедуры закупок контрактной системы и гособоронзаказа под которыми понимаются требования к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности в сфере государственных закупок. Основной целью разработки, внедрения, поддержания в рабочем состоянии, постоянном совершенствовании Правил и стандартов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности является совершенствование механизмов саморегулирования при осуществлении функций

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в предпринимательской и профессиональной деятельности в сфере процедуры закупок, контрактной системы и гособоронзаказа и развитие института саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в РФ, в том числе реализация программ Правительства РФ в области инновационного развития, науки и научно-технического развития, образования, национальной безопасности и обороноспособности страны, импортозамещения и эмбаргонезависимости.

Основные характеристики института саморегулирования в РФ заложены Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» в соответствии с которым развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики определено в качестве приоритетного направления административной реформы [4], одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, разработка и принятие нормативных правовых актов РФ, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти, при оптимизации функций органов исполнительной власти, обеспечение решения задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, формированию эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых государством [2].

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривается взаимодействие государства, бизнеса и общества, ориентированное на создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, а также на развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества [3].

Правила и стандарты саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности участников гос закупок направлены на создание наиболее благоприятных условий для развития рыночной экономики.

Развитие механизмов саморегулирования позволяет: обеспечить необходимый уровень профессионального представительства рынка в диалоге с властью в вопросах защиты своих интересов и прав, а с потребителями – в вопросах защиты их прав; персонифицировать наиболее авторитетных и компетентных, по мнению представителей рынка, участников, соз-

дание предпосылки для комплексного решения задач по формированию института квалифицированного диалога, оппонирования и механизма консультаций с организованными представителями интересов предпринимательского и профессионального сообщества, повышения прозрачности отношений государства и бизнеса, сужения поля для принятия решений по усмотрению государственных служащих, а также для сокращения бюрократических барьеров и устранения коррупциогенных факторов.

Внедрение Правил и стандартов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности участников процедуры государственных закупок, соответствующих мировой практике, предполагает:

- принятие общих регулятивных и охранительных мер, вводимых субъектами саморегулирования, устанавливающих высокий и детальный уровень требований к участникам рынка и их товарам (работам, услугам), границы компетенции и (или) общие требования к товарам (работам, услугам), деятельности регулируемых лиц, предоставляя право всю необходимую детализацию осуществлять организованным предпринимательским и профессиональным сообществом, возможность принятия и совершенствования адекватных потребностям отрасли и более предметных норм и требований:

- развитие механизмов стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности и производимых товаров (работ, услуг), а также возможность выбора и применения форм регулирования, в наибольшей степени подходящих потребностям конкретных отраслей;

- применение механизмов имущественной ответственности, в том числе страхование членами саморегулируемой организации ответственности и иных связанных с выполнением работ и оказанием услуг рисков и формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации как механизма коллективной ответственности членов, организации перед потребителями товаров (работ, услуг), предоставляемых членами саморегулируемой организации; организация оперативного и предметного контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций;

- развитие механизмов работы с жалобами третьих лиц и внесудебного урегулирования коммерческих споров. Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» в РФ была создана правовая основа саморегулирования, в том числе определен общий порядок осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения ими мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов;

- создание условий, ресурсов и стимулов для стандартизации деятельности государственных заказчиков и исполнителей государственных контрактов к

осуществлению эффективного контроля за членами саморегулируемой организации, воспроизведение в рамках отраслевых систем саморегулирования действующих и признанных обществом эффективными требований, ожидаемого положительного эффекта в части повышения добросовестности и компетентности хозяйствующими субъектами возложенных на них законодательством РФ функций, механизмов имущественной ответственности на практике, информированностью потребителей товаров (работ, услуг) о возможностях и потенциальных преимуществах саморегулирования.

Элементами системы нормативно-правового стимулирования к формированию добровольных институтов саморегулирования в экономике являются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которые предусматривают, ограничение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, достаточное количество инструментов регулирования отрасли, мотивирующих развитие саморегулирующей организации, повышение роли рыночных, экономических (конкурентных) и профессиональных стимулов к развитию саморегулирования в экономике, развитие репутационных механизмов, общественного сознания и необходимого уровня доверия потребителей к субъектам предпринимательства, для создания дополнительных стимулов и повышения уровня доверия потребителей к предпринимательским сообществам [7].

Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» определены следующие цели [6]:

- снижение объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования;
- усиление ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями производимых ими товаров (работ, услуг);
- создание альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства;
- поддержание высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли;
- защита интересов предпринимателей в их отношениях с государством (при возникновении любых конфликтов и споров между федеральным органом исполнительной власти (органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации) и участником саморегулируемой организации оппонировать государству от имени участника);
- снижение бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем за деятельностью участников саморегулируемых организаций в целях реализации единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской

деятельности, общие нормы регулирования процедур создания и функционирования саморегулируемой организации в любых сферах экономики с возможностью установления федеральными законами в отдельных отраслях особенностей деятельности саморегулирования.

При рассмотрении вопроса формирования модели саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности участников государственных закупок, возникает перечень задач, обусловленный наличием требующих решения объективных проблем в сферах, где предусмотрено обязательное членство в саморегулируемых организациях, а также существующим противоречием между возрастающей ролью национальных объединений саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики и отсутствием установленной общей практики регулирования их деятельности, а именно:

1. Выполнение функции по выработке единых отраслевых стандартов процедуры государственных закупок, государственных заказчиков, организаций, деятельности, возложенной законодательством на институт саморегулирования, определение тенденции характерных для всех отраслей реального сектора экономики, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования с обязательным членством, а также для ряда представителей саморегулирования с добровольным членством.

Разработка норм руководящих документов на основании положений федеральных законов и (или) стандартов, оказывающих существенное влияние на характер и принципы осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности, создание стимулов к выработке отраслевых стандартов деятельности, комплексных и базовых функций, принципов саморегулирования в отрасли или виде деятельности, к допуску хозяйствующих субъектов на рынок государственных закупок или в профессию, развитие стандартизации продукции и услуг, требований к реализации саморегулируемой организацией функции по стандартизации профессиональной и предпринимательской деятельности, в частности требования к структуре, содержанию и предмету стандартов саморегулируемой организации.

2. Эффективность контроля саморегулируемой организацией за соблюдением ее членами установленных требований, функции по контролю за деятельностью участников рынка государственных закупок, эффективного выполнения функции по выработке отраслевых стандартов деятельности и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, применения к ним мер дисциплинарного воздействия, проверке исполнения требований законодательства РФ, а также проверки наличия определенного набора документов. Контрольные полномочия саморегулируемой организации в таком случае являются дублиру-

ющими по отношению к государственным полномочиям.

Эффективная реализация контрольных полномочий саморегулируемой организации возможна только в случае четкого разделения предметов государственного контроля (надзора) и контроля со стороны саморегулируемых организаций.

3. Эффективные механизмы обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, практик работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров, информированность потребителей товаров (работ, услуг) о возможностях и преимуществах саморегулирования, использования компенсационного фонда саморегулируемой организации и страхования ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, практических выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций. Компенсация ущерба осуществляется только в случае наступления страхового случая, признанного страховой организацией, либо по решению суда.

Система индивидуального и коллективного страхования членов саморегулируемой организации характеризуется практическими выплатами по договорам страхования гражданской ответственности по требованиям заказчиков к членам саморегулируемой организации.

Рассмотрение жалоб на деятельность членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемой организации и третьими лицами является одной из важнейших функций саморегулируемых организаций.

При должной «настройке» указанных механизмов существенно упрощается процедура компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов. Саморегулируемая организация являются арбитром разрешения споров между своими членами и потребителями их товаров (работ, услуг).

4. Эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и уровень разработанности правовых механизмов ответственности саморегулируемых организаций.

Для системы саморегулирования характерны наличие многообразия форм и методов контроля и надзора, согласованных в рамках единой концепции, различных функций в системе контроля (надзора) за деятельностью членов саморегулируемой организации, а также базовых требований к порядку осуществления федеральными органами исполнительной власти контроля за деятельностью саморегулируемых организаций, защита интересов предпринимателей в их отношениях с государством (при возникновении любых конфликтов и споров между федеральным органом исполнительной власти (органом исполни-

тельной власти субъекта РФ) и участником саморегулируемой организации) как одна из функций саморегулируемых организаций.

Основной целью совершенствования механизмов саморегулирования является формирование единой эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей цели и задачи саморегулирования, а также позволяющей использовать его потенциал для повышения качества товаров (работ, услуг) субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности участников процедуры закупок контрактной системы и гособоронзаказа, с учетом актуализированных единых правовых основ деятельности саморегулируемой организации в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» [6] и установленных им возможных отраслевых особенностей, введение в сложившуюся систему нормативно-правового регулирования в РФ устойчивых базовых принципов в целях недопущения дальнейшего размывания института саморегулирования отраслевым законодательством РФ

Также, одним из эффективных способов повышения экономической безопасности при проведении процедур закупок является устранение недобросовестных поставщиков, стремящихся к участию в закупочных процедурах. Федеральным законом № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрено ведение реестра недобросовестных поставщиков, при попадании в который организация фактически становится аутсайдером при дальнейшем участии в торгах [8]. Однако данная мера является несовершенной и нуждается в более продуманной схеме обеспечения экономической безопасности и ухода от недобросовестности поставщиков. Революционно новым подходом к организации экономической безопасности в сфере проведения государственных закупок является проведение предквалификационного отбора участников государственных закупок, подтверждающего надежность участника торгов, его компетентность и качество поставляемой продукции.

Задачей предквалификационного отбора является формирование реестра производителей высококачественных товаров (продукции, изделий) и добросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в ходе которого формируется реестр по результатам предквалификационного отбора по установленным критериям по допуску к участию в конкурентных закупочных процедурах и к участию в закупках у единственного поставщика.

Процедура предквалификационного отбора не является формой проведения торгов и его проведение не регулируется статьями 447-449 Гражданского кодекса РФ [1]. Процедура предквалификационного отбора также не является публичным конкурсом и не регули-

руется статьями 1057–1061 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации [1].

Квалификационная комиссия, осуществляющая предквалификационный отбор участников закупок, обеспечивает конфиденциальность относительно всех полученных от участников сведений, в том числе содержащихся в заявках. Предоставление этой информации другим участникам предквалификационного отбора или третьим лицам возможно только в случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством РФ. Участник предквалификационного отбора не должен разглашать никакую информацию, полученную или обнаруженную в рамках данного предквалификационного отбора третьим лицам или использовать данную информацию для целей иных, чем подготовка заявки.

Предквалификационный отбор возможен только при построении модели саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности участников процедур закупок, так как только объединение участников в саморегулирование по определенным отраслям может определить качество, надежность, компетентность и добросовестность других участников, изъявивших желание осуществления своей предпринимательской и профессиональной деятельности в государственном заказе.

Дополнительным моментом экономической безопасности и контроля за процессом проведения государственных закупок является применение специализированной информационной отраслевой системы электронного документооборота.

Разработка данной системы позволит осуществлять точечный контроль за работой пользователей (сроки выполнения, оплата, последовательность действий), обеспечить работу удаленных пользователей, объединённых общей предметной областью в одном информационном пространстве, и повысить эффективность деятельности пользователей за счет разделения функций и введения персональной ответственности (авторотационный доступ к системе позволит каждому пользователю получать именно ту информацию и функциональность, которые ему необходимы, с определенным уровнем доступа к информации).

Вышеперечисленные методы нацелены на совершенствование механизма контрактной системы и государственного оборонного заказа, экономической безопасности при проведении процедуры государственного заказа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: Лань, 2015.
2. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства

3. Российская Федерация. М.: Юридическая литература. 2009.
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2008.
4. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2003.
5. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2015.
6. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2007.
7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2016.
8. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2016.

Можаяев Евгений Евгеньевич,
научный руководитель Национального научно-исследовательского института ресурсосбережения и энергоэффективности

☎ 127490, г. Москва, ул. Мусоргского, д. 3,
тел.: +7 (929) 927-15-40, e-mail: eemojaev@yandex.ru