

## Развитие взаимосвязей структурных элементов финансового механизма в системе государственных закупок

Ирина Юрьевна Федорова<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Российская Федерация  
125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49

E-mail: IYFedorova@fa.ru

### Аннотация

**Цель.** Рассмотреть развитие взаимосвязей структурных элементов финансового механизма в системе государственных закупок и оценить их качественное изменение под воздействием финансово-экономических инструментов с позиции повышения эффективности использования финансовых ресурсов в условиях программно-целевого подхода к планированию бюджетных расходов.

**Методы или методология проведения работы.** В ходе работы были использованы общенаучные и специальные методы исследования, включая статистический анализ, методы обработки аналитических данных, аналогий, научных обобщений и др.

**Результаты работы.** На основе анализа изменений законодательной базы автором проведена оценка взаимосвязей структурных элементов финансового механизма на этапах планирования, определения поставщика, исполнения контракта; проанализированы перспективы его развития на основе трансформации комплексно используемого инструментария и установленных оценочных показателей мониторинга закупок в рамках государственных программ. Исследования показали, что в результате процесса государственных закупок, проводимых в период 2017 – начало 2020 гг., при модернизации применяемых в системе инструментов наблюдается качественное совершенствование взаимосвязей структурных элементов, что обеспечивает снижение трудозатрат и продолжительности закупочных процедур, а также наибольшую прозрачность на различных этапах процесса.

**Выводы.** Анализ изменений законодательно установленных норм в сегменте государственных закупок и статистических данных практики их применения показывает, что интенсивный процесс реформирования в системе государственных закупок обоснован необходимостью достижения основной цели сферы государственного финансового управления, которая заключается в повышении эффективности использования общественных финансовых ресурсов. Обеспечение исполнения государственного заказа через систему конкурентных закупок направлено на наиболее полное удовлетворение потребностей всех экономических субъектов, включая государство, общество, население. Качественная модернизация инструментов, используемых на этапах закупочного процесса, дает возможность снизить трудозатраты заказчиков на формирование плана-графика, уменьшить сроки, отводимые на этапы планирования, определения поставщика, исполнение заключенного контракта. Переход на электронную форму взаимодействия участников, в том числе ведения закупочной документации, создает возможность оптимизации механизма управления и организации финансового контроля.

**Ключевые слова:** бюджетное планирование, методы управления, государственный заказ, государственные закупки, финансовый механизм, структурные элементы

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Федорова И. Ю. Развитие взаимосвязей структурных элементов финансового механизма в системе государственных закупок // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 2. С. 216–232  
<https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.2.216-232>

© Федорова И. Ю., 2020



## Development of interaction of structural elements of financial mechanism within state procurements system

Irina Yu. Fedorova<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

49, Leningradsky prospect, Moscow, 125993

E-mail: IYFedorova@fa.ru

### Abstract

**Purpose:** to consider the evolution of relationships between the structural elements of the financial mechanism in the public procurement framework and estimate their qualitative change under the influence of financial and economic instruments from the point of view of increasing the efficiency of using financial resources in the context of a program-oriented approach to budget expenditure planning.

**Methods:** the research was conducted with the application of general and specific scientific methods, which include statistical analysis, analytical data processing methods, analogies, scientific generalizations, etc.

**Results:** based on the analysis of changes in legal framework the author of the research performed evaluation of the interaction of structural elements of financial mechanism on the stages of planning, supplier selection, performance of contract; there were analysed perspectives of its development through transformation of integrated use of instruments, and defined evaluation marks of procurement monitoring within the governmental programs. The research demonstrated that, as the result of state procurements made within the period from 2017 – early 2020, upon the modernization of tools applied in the system, there can be observed a qualitative enhancement in interconnection of structural elements, which means decrease in labour efforts and duration of procurement procedures, as well as higher level of transparency on different stages of the process.

**Conclusions and Relevance:** the analysis of legislative framework in state procurements segment and statistical data of the practice of their application demonstrates that the intensive reforming in state procurements segments is reasoned completely by the need to achieve the main goal of the public administration funding, which lies in the enhancement of effectiveness in the use of common financial resources. The fulfilment of the governmental order through the system of competitive procurements is aimed at the most complete satisfaction of the demands of all economic agents, including state, society, and population. The quality modernisation of tools applied on the state of procurement process provides an opportunity to lower the ordering customers' labour efforts for elaboration of a schedule, diminish the terms envisaged for the planning, deciding on the supplier and performance of the contract. The switch to the electronic form of interaction among the participants, including the procurement documentation, reveals the opportunity to optimize the mechanism of financial control management and organization.

**Keywords:** budget planning, methods of management, state ordering, state procurements, financial mechanism, structural elements

**Conflict of Interests.** The author declares that there is no conflict of interest.

**For citation:** Fedorova I. Yu. Development of interaction of structural elements of financial mechanism within state procurements system. *MIR (Modernizatsiia. Innovatsii. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research)*. 2020; 11(2):216–232. (In Russ.)

<https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.2.216-232>

### Введение

В условиях рыночной экономики формирование системы взаимосвязей хозяйствующих субъектов сопряжено с созданием необходимых условий для повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов<sup>1</sup>. Одним из направлений развития в сфере бюджетных отношений становится совершенствование методов финансового управления в

сочетании с качественным выстраиванием экономических взаимосвязей в ходе планирования и исполнения государственного заказа<sup>2</sup>, в результате чего на принципиально иных условиях будет организована система межхозяйственных отношений между экономическими субъектами – участниками закупок<sup>3</sup>. Финансовый механизм совершенствуется на основе законодательно установленных норм<sup>4</sup>. В этой связи возрастает роль инструментов, с

<sup>1</sup> «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. №117-р // КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Федорова И.Ю., Фрыгин А.В., Седова М.В. Контрактная система: развитие финансового механизма государственных и муниципальных закупок. Монография. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2018. 226 с.

<sup>3</sup> Федорова И.Ю. Проблемы и направления совершенствования системы государственных и муниципальных закупок на этапе перехода на более высокий качественный уровень развития // Экономика и предпринимательство. 2019. № 8. С. 1095–1098.

<sup>4</sup> Федорова И.Ю., Прокофьев М.Н., Калашникова О.В. Эффективность распределения бюджетных средств в сфере государственных закупок // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2-1 (22). С. 30–35.

помощью которых обеспечивается оптимизация закупочного процесса<sup>5</sup> и достигается решение поставленных социально-экономических задач с учетом тенденций развития экономики и качества складывающихся бюджетных отношений [1; 2].

В представленной статье подробно рассматривается система финансово-экономических отношений при исполнении государственного заказа на примере закупок товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**Обзор литературы и исследований.** Бюджетное планирование предусматривает процесс составления и последующего исполнения бюджетов на основе социально-экономического подхода и программы развития территорий [3; 6]. Бюджет является основным источником устранения проблем и средством планирования общественного развития<sup>7</sup>. Специальные методы бюджетного планирования включают балансировый, программно-целевой и нормативный подходы.

Балансировый метод – один из основных методов планирования, использующийся для регулирования возникающих потребностей с имеющимися ресурсами.

Программно-целевой метод используется в отношении конкретных значимых социально-экономических проблем, решение которых наиболее эффективно при использовании других методов. Этот метод достаточно широко применяется, а на сегодняшнем этапе является основным и обеспечивает нормативную базу для решения особо значимых социально-экономических задач [4; 5]. Использование программно-целевого планирования обусловлено нарастанием и сложностью межотраслевых и межрегиональных взаимосвязей и заключается в разработке целевых комплексных программ, направленных на реализацию социально-экономической политики государства; иными словами – он используется в качестве метода пла-

нирования социально-экономического развития [6; 7; 8]. На каждом уровне бюджетной системы разрабатываются целевые программы [9; 10], которыми устанавливается перечень приоритетных проблем, подлежащих решению<sup>8</sup>, включая следующие направления:

- социальное развитие;
- повышение экологической безопасности;
- поддержка социально значимых и эффективных производств;
- структурные преобразования в экономике;
- развитие необходимой инфраструктуры;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств и системы государственного управления и др.

Целевые программы формируются в соответствии с прогнозом социально-экономического развития страны, а финансирование обеспечивается в рамках бюджетов [11; 12]. Ответственные за разработку и реализацию программ – государственные заказчики, назначаемые Правительством Российской Федерации, которые являются координаторами федеральных целевых программ. Как правило, это соответствующие федеральные министерства и ведомства, между которыми осуществляется координация деятельности по обеспечению исполнения программы в рамках государственного заказа [13].

Нормативный метод может, в том числе, использоваться в комбинации с другими методами. Например, с программно-целевым методом, в соответствии с которым определяются количественные целевые показатели и необходимые ресурсы для их достижения. В системе государственных закупок нормативный метод применяется при определении предельных цен на товары, работы и услуги при расчете нормативных затрат, связанных с обеспечением деятельности государственных и муниципальных заказчиков, и используется как метод определения начальной максимальной цены контракта<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Дудин М.Н., Решетов К.Ю., Федорова И.Ю. Оценка эффективности и особенности реализации механизма финансирования государственных закупок в условиях перехода на контрактную систему обеспечения государственного заказа // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1-2(69). С. 195–200.

<sup>6</sup> Крылова Е.Б., Смирнова Н.А., Беляева М.В. Методология планирования бюджетных расходов на оказание услуг в сфере общего образования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 4. С. 190–193.

<sup>7</sup> Fedorova I.J., Prokofiev M.N., Moroz V.V., Sibiryayev A.S., Sergienko N.S. Khanova L.M. Planar dynamic model of public interaction between official and hidden economy // International Journal of Civil Engineering and Technology (IJCIET). 2018. Vol. 9. № 13. P.1114–1121.

<sup>8</sup> Dudin M.N., Prokofiev M.N., Fedorova I.Y., Frygin A.V., Kutsuri G.N. International Practice of Generation of the National Budget Income on the Basis of the Generally Accepted Financial Reporting Standards (FRS) // Asian Social Science. 2015. №-11(8). P. 119–126.

<sup>9</sup> Федорова И.Ю. Финансовый менеджмент: проблемы становления и направления развития в бюджетном секторе экономики России // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1-1(66). С. 250–253.

**Материалы и методы.** Материалы для исследования составили нормативные правовые акты, регулирующие материально-технический процесс осуществления государственного заказа:

- законодательные акты федерального уровня;
- указы и постановления;
- акты федерального уполномоченного органа в сфере закупок;
- международные межправительственные договоры.

Подобная система нормативно-правовых актов регулирует отношения между участниками системы государственных и муниципальных закупок [14; 15]. Основопологающими нормативными документами являются законодательные акты № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>10</sup> (далее – № 44-ФЗ) и Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товара, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – №223-ФЗ)<sup>11</sup>.

#### Результаты исследования

С целью реализации функций государственных заказчиков был сформирован финансовый механизм для реализации государственных закупок<sup>12</sup> и обеспечения действенного контроля в системе государственного заказа [13; 16]. Выделенные

элементы финансового механизма представлены на рис. 1.

Правовое регулирование, как основополагающий элемент финансового механизма, осуществляется посредством системы законодательных норм, регламентирующих порядок проведения закупочных процедур, определяющих выстраивание взаимосвязей между заказчиками и потенциальными поставщиками, подрядчиками, исполнителями и выбор заказчиками соответствующих инструментов [6]. Следующим элементом в процессе реализации механизма государственных закупок является планирование государственного заказа. Понятие «планирование» в сферу закупок введено Федеральным законом № 44-ФЗ. Этап планирования выступает в качестве элемента финансового механизма, определяющего дальнейший ход закупочного процесса по материально-техническому обеспечению государственного заказа [17].

На первом этапе модернизации закупочный процесс включал разработку и утверждение планов закупок и планов-графиков закупок. С 2019 г. в практике государственных и муниципальных закупок используется оптимизированный план-график закупок. Развитие видов конкурентных способов государственных и муниципальных закупок осуществляется с учетом усиления степени конкурентности закупочных процедур. Все способы закупок разделяются на две ка-



Выполнено автором.

Рис. 1. Элементы финансового механизма в системе государственных закупок

Submitted by the author.

Fig. 1. Elements of the financial mechanism in the system public procurement

<sup>10</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 27.12.2019г.) // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 15. Ст.1652.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товара, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2001. №30 (ч.1). Ст. 4571.

<sup>12</sup> Федорова И.Ю. Государство и общество; взаимодействие на пути модернизации финансового контроля в условиях контрактной системы // Научный журнал «Наука. Общество. Оборона». 2017. № 3(12). С. 2.

тегории – конкурентные и неконкурентные способы проведения закупочных процедур.

Единая информационная система в сфере закупок содержит данные обо всех этапах государственных (муниципальных) закупок и относится к одному из наиболее значимых направлений развития государственного заказа [18].

Четкое распределение полномочий и ответственности между федеральными, региональными и муниципальными органами и, в том числе, их должностными лицами, осуществляющими закупочный процесс, предусматривает формирование профессионального сообщества, способного успешно реализовывать задачи программно-технического обеспечения реализуемых целевых программ.

В мировой практике, применительно к современной системе управления государственными финансами, предпочтительным является подход на основе использования программно-бюджетирования [19; 20]. С учетом этого в России был осуществлен переход на программно-целевое бюджетное планирование расходов государственных программ, которое считается одним из возможных методологических направлений, создающих основу для повышения эффективности бюджетных расходов<sup>13</sup>.

При практическом использовании стало понятно, что применяемый в чистом виде метод программно-целевого финансового управления в целом не отвечает поставленным задачам стратегического развития страны и ее административно-территориальных образований. Поэтому в настоящих условиях, в продолжение совершенствования системы управления в сфере общественных финансов, в России осуществляется постепенный переход к комплексному использованию программно-целевого<sup>14</sup> и проектного методов управления<sup>15</sup>. Президентским Указом от 7 мая 2018 г. № 204<sup>16</sup> был начат переход к следующему этапу программно-

целевого управления, предполагающему реализацию масштабных национальных проектов<sup>17</sup>. Совершенствование управления расходами в общественном секторе продолжается в направлении интеграции принятых национальных проектов и государственных программ [21].

Если говорить о закупках, выступающих в качестве инструмента обеспечения государственного заказа в условиях программно-целевого и проектного методов планирования и исполнения расходов, то понятно, что определение их эффективности основывается на оценке эффективности использования средств бюджетов<sup>18</sup>, а в основе подхода, соответственно, лежит принцип эффективности расходования бюджетных средств [22; 23].

Эффективность использования бюджетных средств в ходе реализации бюджетного процесса выражается в достижении заданного государственной программой результата при расходах меньшего объема ресурсов (тракуется как «экономность») и (или) в достижении по факту наилучшего результата при использовании определенного бюджетом объема средств (тракуется как «результативность»). Следовательно, эффективность государственных закупок необходимо рассматривать с разных сторон и оценивать, исходя из:

- полноты использования бюджетных средств;
- экономии бюджетных средств;
- количества полученных штрафов за нарушения актов бюджетного и закупочного законодательства;
- качественных характеристик полученных в итоге товаров, работ, услуг;
- степени информатизации закупочного процесса и деятельности заказчиков;
- других оценочных показателей, установленных заказчиками.

<sup>13</sup> «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 года» утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р // КонсультантПлюс. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72064730/>

<sup>14</sup> Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOWAt2dzClAietQih.pdf>

<sup>15</sup> Полякова И.Ю. От программно – к проектному управлению // Всероссийская транспортная еженедельная информационно-аналитическая газета «Транспорт России». 2018. № 1. С. 11.

<sup>16</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

<sup>17</sup> См. там же: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

<sup>18</sup> Согласно статьи 34 Бюджетного Кодекса Российской Федерации // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/9d0dc5bfbbe52f6f95e97813e0ef420708952b4e/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/9d0dc5bfbbe52f6f95e97813e0ef420708952b4e/)



Методика оценки должна включать соответствующие показатели, наиболее актуальные применительно к решению поставленных задач в сложившейся международной ситуации<sup>19</sup>. Например, в мониторинг закупок в 2019 г. впервые включены такие оценочные показатели в рамках реализации государственных программ Российской Федерации, которые дают картину структуры и объема исполнения бюджетных

расходов. Так, в целом в отчетах об исполнении государственных программ отражено, что в III квартале 2019 г. в системе государственных закупок приняли участие 16 679 заказчиков<sup>20</sup>. Наибольшее число заказчиков осуществляло закупочный процесс, материально обеспечивающий реализацию государственных программ. Данные по наиболее значимым программам приведены в табл. 1.

Таблица 1

## Оценочные показатели мониторинга закупок в рамках реализации государственных программ в 2019 г.

Table 1

## Estimated indicators of procurement monitoring in the framework of the implementation of state programs in 2019

Название государственной программы	Число заказчиков, участвующих в реализации программы в III квартале 2019 г.	В отношении к общему числу заказчиков в рамках реализации государственных программ (%)
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	2 122	12,7
Развитие системы здравоохранения	1 684	10
Юстиция	1 433	8,6
Развитие образования	1 195	7,2
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	1 017	6,1
Социальная поддержка граждан	925	5,5
Доступная среда	809	4,9

Составлено автором на основании данных официального портала Госпрограмм Российской Федерации. URL: <https://programs.gov.ru/>

Compiled by the author on the basis of data from the official portal of the State Programs of the Russian Federation. URL: <https://programs.gov.ru/>

Такой подход дает возможность оценить произведенные расходы бюджетов по социально значимым направлениям экономического развития<sup>21</sup>. Общая экономия финансовых ресурсов за период 2014–2019 гг. составила 42 935,01 млрд руб., в том числе в I–III кварталах 2019 г. экономия при заключении контрактов составила 376,64 млрд руб.<sup>22</sup>

Развитие методологии в системе управления общественными финансами диктует необходимость

совершенствования применяемых инструментов<sup>23</sup>. Остановимся на новых и наиболее эффективных инструментах. В этом плане интересно проследить развитие инструментов планирования в механизме государственных закупок. Рассмотрим изменения, которые осуществляются в системе планирования государственных закупок за период 2017–2020 гг. В табл. 2 и 3 представлены изменения, связанные с содержанием и порядком оформления закупочной документации.

<sup>19</sup> Zasko V.N., Chernyh E.O., Sukhova E.L., Sedova M.V., Ziyadullaev U.S. Problems of Russia's integration into the world economy and its economic security // European Research Studies Journal. 2018. Vol. XXI. Iss. 2. P. 333–344.

<sup>20</sup> Составляет 100% от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки за данный период. Данные взяты из сводного аналитического отчета Министерства финансов о государственных закупках по итогам III квартала 2019 г. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3\\_kvartal.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf)

<sup>21</sup> <https://tass.ru/ekonomika/6872195>

<sup>22</sup> Отчет счетной палаты российской Федерации. Информационный ресурс. URL: <http://audit.gov.ru/promo/implementationfederal-budget-2018/index.html>

<sup>23</sup> «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. №117-р // КонсультантПлюс.

Таблица 2

**Качественные и количественные изменения используемого инструментария на этапе планирования государственных закупок за период 2017–2018 гг.**

Table 2

**Qualitative and quantitative changes in the tools used at the stage of public procurement planning for the period 2017–2018**

<p><b>Планирование закупок осуществляется на основании двух документов: плана закупок и плана-графика 2017–2018 гг.</b></p>	
<p><b>Структура плана-графика в 2017–2018 гг.</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- идентификационный код закупки;</li> <li>- наименование ТРУ, описание предмета закупки, объем, сроки, график исполнения обязательств, НМЦК, порядок и сроки оплаты поставок, обоснование закупки;</li> <li>- наличие особых требований к участникам и основание для совершения закупки;</li> <li>- выбранный способ закупки;</li> <li>- планируемая дата размещения заказа;</li> <li>- необходимость и размеры обеспечений заявки и контрактного исполнения заказа;</li> <li>- критерии стоимости жизненного цикла ТРУ*;</li> <li>- информация о банковском сопровождении контракта**.</li> </ul>	
<p><b>Структура плана закупок</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- идентификационный код закупки;</li> <li>- цели закупок;</li> <li>- наименование объекта закупки;</li> <li>- объем финансирования;</li> <li>- срок осуществления закупки;</li> <li>- обоснование закупки;</li> <li>- информация об ограничении конкуренции;</li> <li>- информация об обязательном общественном обсуждении</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- идентификационный код закупки;</li> <li>- наименование объекта закупки;</li> <li>- цель проведения запланированной закупки;</li> <li>- объем финансирования и выделенные лимиты бюджетных обязательств для закупки требуемых товаров, работ, услуг;</li> <li>- сведения, в случае необходимости, о проведении общественного обсуждения;</li> </ul> <p><b>Изменения:</b></p> <p>I. Указываются все формы закупочных процедур, которые планируется провести в отчетном периоде. Закупки стоимостью в 100 тыс. руб. и 400 тыс. руб. вносятся в документ отдельными строками. Законодательно закреплены случаи внесения правок в план-график, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- при изменении стоимости объекта торгов в случае внесения изменений в закон (нормативный акт) о бюджете;</li> <li>- при корректировке необходимых закупок товаров, работ, услуг возможно внесение изменений по срокам проведения торгов и выбору способа проведения закупки;</li> <li>- другие.</li> </ul> <p>II. На основании плана-графика закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществлялось обоснование НМЦК или цены контракта с единственным поставщиком, включая указание на объект закупок с учетом их количества, приводятся единицы измерения***. В то же время, в планах-графиках закупок не расшифровывались сведения по закупке следующих групп товаров:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- лекарственных препаратов;</li> <li>- услуг и продукции стоимостью менее 100 тыс. руб.;</li> <li>- ремонтных работ и содержанию помещений нежилого фонда;</li> <li>- услуг преподавателей или экскурсоводов;</li> <li>- услуг по найму сотрудников для проведения статического анализа</li> </ul>

\* Информация ч.3 ст.32 Федерального закона №44-ФЗ.

\*\* В случаях, установленных в соответствии со ст.35 Федерального закона №44-ФЗ.

\*\*\* Постановление Правительства РФ от 25.01.2017 №73 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Дата опубликования: 31.01.2017// КонсультантПлюс.

Постановление Правительства РФ от 25.01.2017 №73 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Дата опубликования: 31.01.2017// КонсультантПлюс.

Составлено автором.

Compiled by the author.

Таблица 3

**Качественные и количественные изменения используемого инструментария на этапе планирования государственных закупок за период 2019–2020 гг.**

Table 3

**Qualitative and quantitative changes in the tools used at the stage of public procurement planning for the period 2019–2020**

Планирование закупок осуществляется на основании одного документа – плана-графика на 2019-2020 гг.	
Структура плана-графика	
2019 г.	2020 г.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- идентификационные коды закупок;</li> <li>- наименование объекта и (или) объектов закупок;</li> <li>- размер финансового обеспечения;</li> <li>- сроки (периодичность) осуществления закупок;</li> <li>- данные о проведении обязательного общественного обсуждения закупки;</li> <li>- иные данные.</li> </ul> <p>В обязательном порядке к плану-графику прикладываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- документы по обоснованию НМЦК с указанием количества и единиц ТРУ;</li> <li>- обоснование способа определения поставщика, подрядчика, исполнителя и установленные для участников закупки дополнительные требования</li> </ul>	<p>Структура плана-графика изменилась, сокращено число заполняемых граф (с 33 до 14). В плане-графике в 2020 г. не указываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- НМЦК, обоснование НМЦК и предмета закупки;</li> <li>- описание объекта закупки (ОКПД 2);</li> <li>- планируемые платежи;</li> <li>- способ закупки; аванс;</li> <li>- количество или объём ТРУ;</li> <li>- единицы измерения;</li> <li>- размер обеспечения заявки;</li> <li>- преимущества, ограничения и национальный режим;</li> <li>- планируемый срок закупки;</li> <li>- периодичность поставки ТРУ;</li> <li>- планируемый срок окончания исполнения контракта;</li> <li>- доп. требования к участникам закупки;</li> <li>- условие, подлежит ли банковская закупка сопровождению.</li> </ul> <p>План-график выполняется в виде электронного документа (исключение составляют закупки, составляющие государственную тайну) по форме и утверждается руководителем с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи. Законодательно не устанавливается срок размещения планов-графиков в ЕИС. Установлен лишь срок на утверждение.</p> <p>Изменения в план-график могут вноситься в пределах 1 дня до размещения в ЕИС информации о необходимости размещения закупки или о приглашении участников в случае закрытого способа.</p> <p><b>Изменения</b>, планируемые к введению согласно Закона № 124-ФЗ*, принятого в связи с коронавирусной инфекцией:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Согласно изменениям, внесенным в процедуру проведения такой закупки у единственного поставщика, участники закупок при формировании предварительного предложения на электронной площадке должны, помимо уже зафиксированного в тексте закона перечня информации, дополнительно указывать: <ul style="list-style-type: none"> <li>- количество товара, предлагаемого к поставкам, в разбивке по возможным территориям поставки;</li> <li>- минимальное и (или) максимальное число товара, предлагаемого к поставке, в том числе в разрезе территорий поставки;</li> <li>- минимальные и (или) максимальные сроки поставки с учетом территориальных возможностей поставок.</li> </ul> </li> <li>2) Участники закупок могут вносить изменения в свои предварительные предложения. Это применяется в случае, если в ходе проведения закупочной процедуры используется такой инструмент, как переторжка, т.е. допускается снижение участником закупки заявленной ранее в извещении цены контракта.</li> <li>3) На оператора электронной площадки возлагается дополнительная обязанность по проверке предварительных предложений при отборе 5-ти заявок (после получения извещения о закупке от заказчика) о наличии незаблокированного количества товара в размере, указанном в извещении. Заявки, у которых отсутствует незаблокированное количество товара в размере, необходимом для заказчика по извещению, не учитываются при отборе.</li> <li>4) Увеличена предельная цена контракта для малой закупки по п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ с 300 тыс. руб. до 600 тыс. руб. При этом заключать контракты необходимо до 10% СГОЗ и не больше чем на 50 млн руб. (ранее было 5% от СГОЗ).</li> </ol>

\* Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» // КонсультантПлюс.

Составлено автором.

Compiled by the author.



В 2019 г. введены изменения в порядок обсуждения государственных закупок, которое проводится единым этапом специализированным отделом ЕИС<sup>24</sup>. В результате проведенного общественного обсуждения, с учетом сделанных замечаний и высказанных предложений, заказчик может вносить изменения в план-график, в извещение и корректировать другую документацию о закупке, а также может отменить процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В случае отмены процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) общественное обсуждение заканчивается.

Правительственное постановление полностью не исключает проведение обязательного общественного обсуждения в отношении отдельных видов закупок, а лишь поднимает «планку», с которой осуществляется обсуждение по ним, до суммы 2 млрд рублей. К таким видам закупок относятся закрытые закупочные процедуры, проводимые, в том числе, в рамках государственного оборонного заказа, а также для строительных работ, включая реконструкцию, капитальный ремонт и др., и при проведении повторного конкурса и электронного аукциона.

Начиная с 01.07.2019 г. закупки проводятся без предварительного определения количества и видов товаров, работ, услуг, необходимых для исполнения контракта. С этой целью вводится и обосновывается начальная сумма цены единицы товара, работы, услуги по каждому виду закупок или уточняется через сумму единичных расценок с учетом требований к нормированию закупок и на основе использования методов определения НМЦК. В рамках нормирования установлены сроки обсуждения проектов в целях проведения общественного контроля, который ранее составлял не менее 7-ми календарных дней со дня публикации проекта в ЕИС, а в настоящий момент составляет 5 рабочих дней. Завершающим итогом стало существенное изменение формы плана-графика с 2020 г., в том числе введение единой формы плана-графика для федеральных, региональных и муниципальных заказчиков.

Существенное внимание в период действия Федерального закона № 44-ФЗ уделяется этапу исполнения государственных (муниципальных) контрактов. В этом ключе необходимо рассмотреть казначейское обеспечение исполнения обяза-

тельств, которое в отношении государственных закупок выражается в таких новых инструментах, как казначейское и банковское сопровождение бюджетных средств. Рассмотрим более подробно положительные стороны и отрицательные моменты применения данного вида инструментов.

С позиции теории управления казначейское сопровождение рассматривается как комплекс последовательной реализации мер по созданию механизма предоставления бюджетных ассигнований на цели, установленные при разработке программ, из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных средств, направленный на сокращение дебиторской задолженности государственных и муниципальных заказчиков. Такой инструмент обеспечивает непрерывность и прозрачность денежных потоков, своевременное и полное исполнение договорных обязательств.

Виды казначейского сопровождения предусматривают:

- базовый механизм, когда субсидии и авансы выделяются из бюджета под конкретные потребности именно в тот период времени, когда они необходимы для оплаты принятых обязательств. В тоже время в бюджете остаются средства, не востребованные на данный момент для оплаты обязательств, что дает возможность более гибко использовать имеющиеся у государства ресурсы;
- расширенное казначейское сопровождение, связанное не только с финансированием из бюджета через казначейские счета, но и с представлением декларации, обязательством ведения поставщиками разделенного учета затрат и последующего проведения проверки исполнения обязательств по контракту;
- полное сопровождение финансово-хозяйственной деятельности отдельных юридических лиц по решению Правительства Российской Федерации. Такой механизм предусматривает полную прозрачность всех операций и применяется к крупным и сверхкрупным контрактам, имеющим стратегическое значение для развития экономики – например, строительство космодрома «Восточный», «Северного потока 2», газовой магистрали «Сила Сибири» и др., включая создание инновационных проектов стратегического характера в сфере обороны.

Использование казначейского сопровождения предусматривает открытие лицевых счетов участ-

<sup>24</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 11.12.2019 № 1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Консультант Плюс.

никам закупок в органах Федерального казначейства, где отражаются все операции по зачислению и расходованию денежных средств. Основанием их списания с указанных лицевых счетов являются: государственные контракты для обеспечения федеральных нужд, договоры и соглашения о предоставлении субсидий юридическим лицам, нормативно-правовые акты, условиями которых предусмотрено перечисление бюджетных средств.

Основной причиной, побудившей введение в практику государственных и муниципальных закупок такого инструмента, как казначейское сопровождение, является практика выплат авансовых платежей исполнителям в тот момент, когда у исполнителя нет необходимости в проведении оплаты за конкретные работы или услуги. В этом случае бюджетные средства просто «зависают» у них на счетах, а у заказчика появляется дебиторская задолженность. В ряде случаев подобная практика приводила к нецелевому использованию средств, в том числе к размещению их на банковских счетах. В этой связи казначейское сопровождение представляет собой гибкий инструмент контроля, способствующий созданию условий для целевого расходования средств бюджета, сокращению дебиторской задолженности и снижению рисков возникновения бюджетных потерь в ходе исполнения государственных (муниципальных) контрактов. Платежи, которые проводятся уже после выплаты аванса, осуществляются в виде разницы между стоимостью фактически поставленных товаров, работ, услуг, подтвержденной в соответствии с порядком санкционирования, и общей суммой ранее выплаченного аванса. Перечисление бюджетных средств контрагентам при использовании бюджетных обязательств, возникающих при исполнении государственных (муниципальных) контрактов, соглашений и договоров, осуществляется в пределах объемов, необходимых для оплаты этих обязательств.

Следовательно, казначейское сопровождение напрямую увязано с повышением эффективности использования бюджетных средств и создает возможности:

- доведения выделяемых средств с учетом необходимости в них;
- снижения у заказчиков дебиторской задолженности;
- обеспечения прозрачности денежных потоков;
- сокращения объема посреднических услуг промежуточными фирмами;
- устранения недобросовестных поставщиков в общей схеме прохождения платежей.

Это, в свою очередь, создает возможность для повышения ликвидности единого казначейского счета и достижения в полном объеме целевого использования бюджетных средств в соответствии с условиями их предоставления.

В тоже время, механизм казначейского сопровождения при осуществлении закупочной деятельности требует нормативно-правового закрепления. В этой связи предметом совершенствования процедур исполнения контрактов (договоров, соглашений), находящихся в сфере казначейского сопровождения, являются:

- обеспечение прозрачности ценообразования в закупках за счет средств бюджета;
- установление требований по ведению раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности поставщиков;
- применение заказчиками метода регулирования на основе установления предельного уровня прибыльности и рентабельности при закупках товаров, работ и услуг;
- разработка требований и установление порядка проведения контроля при ведении раздельного учета результатов по заключенному контракту и информации о структуре цены контракта.

По мнению автора, среди последовательно реализуемых государством мер по повышению эффективности использования бюджетных ресурсов продуктивным является опыт вовлечения в сферу закупок коммерческих банков для их взаимодействия с участниками контрактной системы на основе банковской гарантии.

Банковская гарантия представляет собой один из способов обеспечения исполнения обязательств. Применительно к закупкам, с одной стороны, это инструмент, обеспечивающий дополнительную защиту от действий недобросовестных участников, а с другой – обеспечивающий возможность участия в закупках более широкого круга участников; другими словами, это инструмент, повышающий конкуренцию закупочных процедур. Банковская гарантия предоставляется участником в составе заявки. В этом случае применяется безотрывная банковская гарантия. Гарантии выдаются банками, которые отвечают требованиям, установленным Правительством. Перечень таких банков размещен на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации.

Развитие инструмента заключается в том, что с 2019 г. начинается переход на использование электронной банковской гарантии. В банковскую гарантию включают следующие условия:

- сумма, которую банк заплатит заказчику;

- обязательства участника, которые гарантирует банк;
- обязательство банка выплатить заказчику неустойку в 0,1% гарантии за каждый день просрочки;
- условие, по которому обязательства банка исполнены, когда деньги поступили на счет заказчика;
- срок действия гарантии;
- право заказчика на списание со счета гаранта денежных сумм;
- право заказчика направлять требование об уплате денег по банковской гарантии в письменной и электронной формах;
- условие, что расходы за перечисление денег не несет банк;
- возможность передать право требования денег по гарантии, если сменится заказчик;
- документы, которые заказчик представит банку, чтобы получить деньги по гарантии.

Гражданско-правовые обязательства у участников закупок связаны с финансовым обеспечением заявки и исполнения контракта. В части финансовых обязательств участников закупок Закон № 44-ФЗ также оперирует двумя основными понятиями: обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта.

Интерес вызывают такие инструменты, как банковское обеспечение заявки, которое используется на этапе определения поставщика, банковское обеспечение контракта, а также банковское сопровождение контракта, используемые на этапе его исполнения. Такого рода обеспечительные меры, свою очередь, предполагают определенные формы обязательств, включая банковскую гарантию и внесение денежных средств участником закупок. Обеспечение заявки предоставляют деньгами или банковской гарантией, при этом способ обеспечения участник выбирает сам.

В случае применения такого инструмента, как банковская гарантия, заказчик обязан установить требование обеспечения заявки при проведении конкурса или аукциона, если цена закупки превышает 1 млн руб. Необходимо учитывать, что размер обеспечения зависит также от установленно уровня НМЦК. Например, размер обеспечения

заявки в соответствии с ч.16 и 17 ст. 44 Закона № 44-ФЗ, в зависимости от установленной НМЦК, имеет размер:

- 0,5–1%, если НМЦК от 5 до 20 млн руб.;
- 0,5–5%, если НМЦК 20 млн и более руб.;
- Не более 2%, если НМЦК от 20 млн. руб. при закупке для организаций УИС или инвалидов.

Для закупок от 1 до 5 млн руб. размер обеспечения заявки законодательно не установлен. В этом случае применяются нормы гражданского законодательства для сходных отношений. Поэтому для таких закупок обеспечение заявки устанавливается по аналогии с закупками в сумме от 5 до 20 млн руб. (то есть от 0,5 до 1% НМЦК)<sup>25</sup>.

Заказчик вправе установить требование к обеспечению заявки при проведении запроса предложений в случае, если повторный конкурс не состоялся. При других способах закупок требовать обеспечение заявки заказчик не вправе<sup>26</sup>.

При этом если заказчиком в ходе закупки не установлено требование к обеспечению заявки, на него налагается штраф 3000 руб., а при неправильном установлении – штраф от 5000 до 30000 руб. Вывод следует из ч. 4 и 4.2 ст. 7.30 КоАП.

В соответствии с внесенными в Закон о контрактной системе поправками, денежные средства для обеспечения заявок по процедурам, проводимым в электронной форме, с 01.07.2018 г. вносятся участниками на специальные счета в банках. С этой целью в срок до 01.01.2020 г. должны быть заключены договора об их открытии. На данный момент утвержден соответствующий перечень банков и разработан проект постановления, регулирующего вопросы работы со специальным счетом.

Если до начала оценивания заявок обеспечение на специальный счет не поступило, то участник признается не предоставившим обеспечение заявки, и его документация не допускается заказчиком до рассмотрения единой комиссией. Специальные счета открываются в банке участниками самостоятельно. После подачи заявки банк блокирует финансовые средства в объеме, который заказчик указал в документации о закупке. Заблокированные на специальном счете средства могут использовать только сами участники.

<sup>25</sup> Ст. 6 ГК РФ; п. 22 ст. 1 Федерального закона от 31.12.2017 № 504-ФЗ; ч. 1 ст. 2, ч. 16 ст. 44 Закона № 44-ФЗ; Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2018 г. № 439 «Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах».

<sup>26</sup> В соответствии с ч.1 ст. 44, п. 1, ч. 4 ст. 83 Закона № 44-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2018 г. № 439 «Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах» // КонсультантПлюс.

Банковская гарантия используется также на следующем этапе закупок, то есть при обеспечении исполнения контракта. Это относительно новый финансовый инструмент, но очень эффективный с точки зрения соблюдения сроков и качества исполнения заключенных контрактов [23].

Денежные средства или банковская гарантия предоставляются заказчику победителем торгов в качестве обеспечения исполнения контракта при его заключении для покрытия возможного ущерба. Это снижает риск для государственного заказчика в отношении возможного неисполнения заказа или его исполнения поставщиком в неполном объеме, что является защитой от недобросовестных поставщиков и служит гарантией качественного и своевременного исполнения контракта. Средства на обеспечение исполнения контракта возвращается поставщику (или банку по банковской гарантии исполнения контракта) в случае полного выполнения контрактных обязательств. Для конкурсов и аукционов такие требования устанавливаются в обязательном порядке. Для остальных закупок – на усмотрение самого заказчика.

Размер обеспечения исполнения контракта составляет от 5 до 30% от начальной цены контракта. В случае, если НМЦК превышает 50 млн руб., размер обеспечения контракта устанавливается от 10 до 30% НМЦК, но не менее аванса.

Если предложенная участником цена заявки снижена более чем на 25% по отношению к НМЦК, он предоставляет обеспечение исполнения контракта с учетом антидемпинговых мер. В этом случае размер обеспечения контракта увеличивается в полтора раза от суммы, заявленной заказчиком в договоре<sup>27</sup>.

Размер обеспечения контракта значительно выше размера обеспечения заявки так как вред от ненадлежащего исполнения контракта в несколько раз превышает причиненный государству ущерб при уклонении победителя от подписания контракта. При этом государством установлены определенные льготы для казенных учреждений, которые автоматически освобождаются от предоставления обеспечения. Кроме того, законом предусматривается снижение размера обеспечения контракта в процессе его исполнения, когда поставщик предоставляет обеспечение, уменьшенное на размер выполненных обязательств. Порядок снижения

суммы обеспечения или номинала банковской гарантии прописывается в тексте контракта. Минэкономразвития России в письме от 31.12.2014 № Д28и-2865 утвердил порядок расчета обеспечения исполнения контракта, который пропорционален сумме неисполненных обязательств. Например, если поставщик исполнил контракт на 10%, то размер обеспечения нужно уменьшать на 10% относительно первоначального его обеспечения.

По мнению автора, такая позиция весьма спорна, поскольку означает обеспечение гарантийных обязательств, которые не будут отражены в структуре цены контракта. В табл. 4 показаны отличия применяемых инструментов при обеспечении заявок и при обеспечении исполнения контракта.

В ходе банковского сопровождения осуществляются проверки проводимых расчетов и предоставление сведений заказчику по результатам мониторинга. На данный период в закупках участвуют 22 банка, роль которых заключается в обеспечении закупочного процесса. Однако, при этом, они не относятся к субъектам контрактной системы, и их деятельность не регулируется Законом № 44-ФЗ. По мнению автора – это явное упущение. Нельзя не учитывать, что банки выполняют существенную роль в процессе обеспечения процедур торгов, включая обеспечение блокировки средств поставщиков, и взаимодействуют с операторами электронных торговых площадок (далее – ЭТП) в части информирования о блокировании средств на специальных счетах в размере обеспечения. Такая функция, установленная для банков в системе государственных закупок, способствует усилению контроля на этапах проведения закупочных процедур и исполнения контракта на основе предоставленного графика. Кроме этого, банки получили полномочия в отношении рекомендации заказчику расторгнуть контракт в случае срыва графика при его исполнении или при выявлении других существенных нарушений, а также приостанавливать финансирование следующих этапов. При проведении закупок в ЕИС банки дают подтверждение о наличии денежных средств на специальном счете участника, а оператор электронной площадки, в свою очередь, на основании этих данных допускает или, соответственно, в случае отсутствия, не допускает участника к торгам. В результате многократно возрастает ответственность банков в реализации закупочного процесса и исполнения государственного заказа.

<sup>27</sup> Статья 37 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 27.12.2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 15. Ст.1652.

Таблица 4

**Различия между инструментами, применяемыми государственными заказчиками при обеспечении заявки и исполнении контракта**

Table 4

**Differences between tools used by government customers in securing an application and executing a contract**

Критерии	Обеспечение заявки	Обеспечение исполнения контракта
Цель	Участник закупки, внося обеспечение заявки, гарантирует заказчику, что оказавшись единственным участником или победителем закупки, он не уклонится от подписания контракта	Гарантирует заказчику надлежащее и своевременное исполнение обязательств по контракту
Размер	До 5% от установленной НМЦК	До 30% от установленной НМЦК (но не менее размера аванса)
Субъекты обязательства	Все участники закупки, подавшие заявки	Победитель или иное лицо, с которым в соответствии с законом может быть подписан контракт
Основания для удержания обеспечения заявки	Уклонение от подписания контракта	Неисполнение либо ненадлежащее исполнение контракта

*Составлено автором на основе данных сайта «Система госзаказ». URL: <https://1gzakaz.ru>*

*Compiled by the author on the basis of the site data. State procurement system. URL: <https://1gzakaz.ru>*

Сейчас банки являются активнейшими участниками процедур закупок: от ведения специальных счетов и до исполнения гарантий. На всех этапах закупочного процесса могут возникать вопросы к уполномоченным банкам. Однако, если банк не соблюдает установленные заказчиком требования, то никаких мер воздействия применить к нему невозможно. Например, в случае технического сбоя банки нельзя привлечь к административной ответственности. Вся ответственность ложится на операторов ЭТП [24]. В этом заключается существенная проблема на пути успешной реализации мер по полной автоматизации закупочного процесса.

В результате, по мнению автора, объем ответственности банков в ходе закупочных процедур и при исполнении контрактов вызывает необходимость наложения на них таких же обязательств, как в отношении иных участников контрактной системы. Таким образом, возникает насущная необходимость внесения изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ в отношении введения уполномоченных банков в состав участников контрактной системы в сфере государственных закупок. Такая идея была поднята и представителями профессиональной общественности, в том числе, обсуждалась в Совете Федерации на круглом столе по «Вопросам совершенствования законодательства о контрактной системе». В результате одним из значимых предложений стало введение в законодательную базу понятия «иммунитета» в отношении открытия специального счета участником, а также в отношении организации порядка проверки и блокирования на нем денежных средств [25].

Кроме того, по мнению автора важным является предусмотреть возможность блокировки на специальном счете не только сумм по обеспечению заявки или исполнения контракта, но и средств в размере оплаты услуг оператора ЭТП за проведение закупки. Разумно использовать специальные счета для обеспечения гарантированного исполнения обязательств по внесению платы участниками закупок в отношении операторов ЭТП в соответствии с законодательно установленным порядком.

В условиях нарастающей цифровизации специально созданные универсальные площадки осуществляют свои функции в отношении сразу нескольких направлений (включая имущественные, страховые и др.), однако требования к операторам ЭТП увязаны только с государственными закупками [18]. Автор считает необходимым внести изменения в единые требования к операторам ЭТП, с учетом универсальности таких площадок, действующих как в сфере закупок, так и в других областях социально-экономических или имущественных отношений [26; 27]. При этом представляется весьма важным, чтобы все новации обсуждались с общественными организациями.

### Выводы

Контрактная система Российской Федерации является одним из финансовых механизмов, обеспечивающих решение вопросов социально-экономического развития страны в части повышения эффективности использования бюджетных ресурсов. В качестве положительной тенденции развития инструментов финансового механизма



государственных закупок необходимо выделить стабильно получаемую экономию бюджетных ресурсов в результате заключения контрактов.

На данном этапе развитие структурных элементов финансового механизма государственных закупок не завершено. До 2024 г. предусматривается продолжить процесс модернизации системы государственного заказа<sup>27</sup>, в том числе путем совершенствования используемых заказчиками инструментов в системе государственных закупок с учетом повышения эффективности расходования бюджетных средств. В этой связи автором предлагается продолжить совершенствование инструментов финансового обеспечения закупочного процесса в ходе планирования (в части структуры планов-графиков закупок), проведения закупочных процедур (путем расширения практики применения обеспечения заявки и установления льгот для отдельных категорий участников), в ходе заключения и исполнения контракта (с помощью развития практики применения обеспечительных мер на основе казначейского обеспечения обязательств по исполнению заключенных контрактов и расширения участников закупок за счет введения в число участников контрактной системы уполномоченных банков на основе банковской гарантии и др.) с учетом полноты использования бюджетных средств, получения их разумной экономии и развития взаимосвязей структурных элементов.

Реализация такой модели взаимоотношений участников на практике, с учетом модернизации взаимосвязей структурных элементов в ходе закупочного процесса, дает возможность для государства наиболее эффективным образом использовать общественные ресурсы, всемерно экономить бюджетные средства, а также создает условия для расширения спектра предоставления наиболее качественных услуг для граждан. Рационально построенный финансовый механизм и наиболее эффективные инструменты закупочного механизма обеспечивают решение поставленной задачи максимально возможного достижения экономии при использовании общественных финансовых ресурсов.

#### Список литературы

1. Федорова А.Ю., Самойлова С.С., Дорожкина Н.И. Становление и развитие системы межбюджетных отношений в РФ // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 5 (51). С. 210–215. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=20190196>
2. Мастеров А.И. Развитие методологии бюджетного планирования на этапе становления программно-целевого бюджетирования в России // Финансы и кредит. 2015. № 17 (641). С. 20–28. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23384417>
3. Понкратов В.В. Повышение качества бюджетного планирования в России // Финансовая жизнь. 2017. № 4. С. 91–94. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30685708>
4. Seleznev A.Z., Cherednichenko L.G., Dubovik M.V., Sigarev A.V. Budgetary policy as a tool of macroeconomic regulation of the economy and social sphere // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2016. Т. 8. № 1. P. 1845–1853. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29859732>
5. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25969671>
6. Пенчук А.В., Бегчин Н.А. Реализация программно-целевых инструментов на федеральном уровне: анализ, проблемы и перспективы // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 2. С. 343–348. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26239667>
7. Балынин И.В. Формирование социально ориентированной бюджетной политики в Российской Федерации на региональном уровне // Финансы и кредит. 2015. № 30 (654). С. 48–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-sotsialno-orientirovannoy-byudzhetoyn-politiki-v-rossiyskoy-federatsii-na-regionalnom-urovne>
8. Седова М.В., Крутень С.А. Новая бюджетная политика России // Обозреватель – Observer. 2014. № 1 (288). С. 110–122. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23027868>
9. Аландаров Р.А., Тархановский К.О. Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных сельскохозяйственных программ (на примере Краснодарского края) // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 9 (291). С. 38–46. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25621579>
10. Мастеров А.И. Совершенствование государственных программ как условие повышения эффективности программно-целевого бюджетирования в России // Экономика. Налоги. Право. 2016. Т. 9. № 5. С. 99–104. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27188005>
11. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в социальной сфере: проблемы раз-

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» с изменениями и дополнениями от 19 июля 2018 г. «Об обеспечении реализации настоящего Указа Президента России», Поручение Правительства РФ от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858 // КонсультантПлюс.

- работки и реализации // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 5. С. 45–51. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25078233>
12. *Соляникова С.П.* Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня экономической неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. 2016. № 3-2 (33). С. 91–96. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26336637>
  13. *Золотарева А.Б.* К вопросу об эффективности государственного контроля в бюджетной сфере // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. № 1(22). С. 355–358. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32822018>
  14. *Бегчин Н.А.* Проблемы оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях кризиса // Финансы и кредит. 2009. № 32 (368). С. 78–85. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=12800606>
  15. *Фрыгин А.В.* Социально-экономическое развитие муниципальных образований: достижения и перспективы // Экономика и предпринимательство. 2019. № 8 (109). С. 571–574. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41482405>
  16. *Смирнов Д.А., Мельникова В.А.* Мониторинг как форма государственного финансового контроля // Гуманитарные и юридические исследования. 2016. № 4. С. 165–174. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29070201>
  17. *Kutsuri G.N., Levchenko E.A., Azhmuratova M.A., Sanginova L.D., Bagratuni K.Y., Terekhova T.B.* Economic Risks of Enterprise Innovation and Investment Project Life Cycle // International Journal of Engineering and Advanced Technology. 2019. Vol. 8. Iss. 5. P. 2243–2250. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41628040>
  18. *Travkina E.V., Zubenko V.V., Terekhova T.B., Kondratyeva E.A., Zubenko A.V.* Sharing Economy and Transformation of Network Information Technologies // International Journal of Engineering and Advanced Technology. 2019. Vol. 8. Iss. 6. P. 5180–5185. DOI: 10.35940/ijeat.F9105.088619. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41643245>
  19. *Прокофьев М.Н.* Программный бюджет // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2011. № 3. С. 50–56. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17272535>
  20. *Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F.* Fiscal federalism and regional performance in Russia // Russian Journal of Economics. 2018. Vol. 4(2). P. 108–132. DOI: <https://doi.org/10.3897/rj.e.4.27741>. URL: <https://ideas.repec.org/a/arh/jruec/v4y2018i2p108-132.html>
  21. *Борщевский Г.А.* Инструменты оценки реализации государственных программ Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. С. 6–30. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00014. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=34964476>
  22. *Прокофьев М.Н.* Риски и последствия предоставления государственной гарантийной поддержки в Российской Федерации // Финансовая жизнь. 2019. № 1. С. 16–18. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37102214>
  23. *Ибрагимов А.А.* Развитие системы государственных и муниципальных закупок, как основная задача бюджетной политики в части повышения эффективности государственных расходов // Путеводитель предпринимателя. 2019. № 43. С. 86–93. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38543671>
  24. *Устюжанина Е.В., Сигарев А.В., Шеин Р.А.* Цифровая экономика как новая парадигма экономического развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13. № 10 (355). С. 1788–1804. DOI: <https://doi.org/10.24891/ni.13.10.1788>. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30362781>
  25. *Намитулина А.З., Силаев Д.П.* Перспективы реформирования бюджетной системы Российской Федерации на современном этапе // Сборник научных статей «Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления» IV Международной научно-практической конференции. Москва, 2017. С. 223–226. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29926858>
  26. *Сидоренко Ю.А.* Отдельные аспекты обеспечения социально-экономического развития регионов как основа применения нового научного подхода «пространственной экономики» // Экономика и предпринимательство. 2019. № 8(109). С. 549–555. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41482401>
  27. *Прокофьев М., Федякова Ю.* Исследование действующего механизма государственных и муниципальных закупок // Самоуправление. 2018. № S1. С. 131–133. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36517853>

Поступила в редакцию: 14.05.2020; одобрена: 27.05.2020; опубликована онлайн: 30.06.2020

Об авторе:

**Федорова Ирина Юрьевна**, профессор Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49), доктор экономических наук, профессор, Scopus Author ID: 55968559500, Researcher ID: Q-9751-2017, ORCID: [orcid.org/0000-0002-2967-117X](https://orcid.org/0000-0002-2967-117X), [IFedorova@fa.ru](mailto:IFedorova@fa.ru)

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

## References

1. Fedorova A.Yu., Samoilova S.S., Dorozhkina N.I. Formation and development of the system of the interbudgetary relations in the Russian Federation. *Socio-economic phenomena and processes*. 2013; (5(51)):210–215 (In Russ.)
2. Masterov A.I. Developing the budget planning methodology at the stage of result-oriented budgeting formation in Russia. *Finance and Credit*. 2015; (17(641)):20–28 (In Russ.)
3. Ponkratov V.V. Increase the quality of budget planning in Russia. *Financial life*. 2017; (4):91–94 (In Russ.)
4. Seleznev A.Z., Cherednichenko L.G., Dubovik M.V., Sigarev A.V. Budgetary policy as a tool of macroeconomic regulation of the economy and social sphere. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2016; 8(1):1845–1853 (In Eng.)
5. Lavrov A.M., Begchin N.A. Problems and prospects for the implementation of "program" budgets. *Finance*. 2016; (4):3–12 (In Russ.)
6. Penchuk A.V., Begchin N.A. Implementation of program-target tools at the federal level: analysis, problems and prospects. *Audit and financial analysis*. 2016; (2):343–348 (In Russ.)
7. Balynin I.V. Formation of a socially oriented budgetary policy of the Russian Federation at the regional level. *Finance and Credit*. 2015; (30(654)):48–59 (In Russ.)
8. Sedova M.V., Kruten S.A. New budget policy of Russia. *Browser – Observer*. 2014; (1(288)):110–122 (In Russ.)
9. Alandarov R.A., Tarkhanovskii K.O. Assessing the efficacy of budgetary spending on the implementation of governmental agricultural programs: Evidence from the Krasnodar Krai. *Financial analytics: problems and solutions*. 2016; (9(291)):38–46 (In Russ.)
10. Masterov A.I. Improving government programs as a condition for increasing the efficiency of performance budgeting in Russia. *Economics. Taxes. Right*. 2016; 9(5):99–104 (In Russ.)
11. Solyannikova S.P. A Responsible Budgetary policy in the social sphere: problems of development and implementation. *Economics. Taxes. Right*. 2015; (5):45–51 (In Russ.)
12. Solyannikova S.P. Responsible fiscal policy in conditions of a high level of economic uncertainty: development rules and evaluation criteria. *Innovative development of economy*. 2016; (3-2(33)):91–96 (In Russ.)
13. Zolotareva A.B. Revisiting the issue of the efficiency of state control in the public sector. *Baltic Humanitarian Journal*. 2018; (1(22)): 355–358 (In Russ.)
14. Begchin N.A. Problems of optimizing budget expenditures of the constituent entities of the Russian Federation in a crisis. *Finance and credit*. 2009; (32(368)):78–85 (In Russ.)
15. Frygin A.V. Socio-economic development of municipalities: achievements and prospects. *Economics and Entrepreneurship*. 2019; (8(109)):571–574 (In Russ.)
16. Smirnov D.A., Melnikova V.A. Monitoring as a form of state financial control. *Humanitarian and legal studies*. 2016; (4):165–174 (In Russ.)
17. Kutsuri G.N., Levchenko E.A., Azhmuratova M.A., Sanginova L.D., Bagratuni K.Y., Terekhova T.B. Economic Risks of Enterprise Innovation and Investment Project Life Cycle. *International Journal of Engineering and Advanced Technology*. 2019; 8(5):2243–2250 (In Eng.)
18. Travkina E.V., Zubenko V.V., Terekhova T.B., Kondratyeva E.A., Zubenko A.V. Sharing Economy and Transformation of Network Information Technologies. *International Journal of Engineering and Advanced Technology*. 2019; 8(6):5180–5185. DOI: <https://doi.org/10.35940/ijeat.F9105.088619> (In Eng.)
19. Prokophev M.N. The layout of the budget. *Bulletin of the Moscow Finance and Law University*. 2011; (3):50–56 (In Russ.)
20. Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal federalism and regional performance in Russia. *Russian Journal of Economics*. 2018; 4(2):108–132. DOI: <https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.27741> (In Eng.)

21. Borshchevskiy G.A. Tools for Estimation of the Russian Government Programs. *E-journal. Public Administration*. 2018; (67):6–30. DOI: <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2018-00014> (In Russ.)
22. Prokofiev M.N. Risks and consequences of state guarantee support in the Russian Federation. *Financial life*. 2019; (1):16–18 (In Russ.)
23. Ibragimov A.A. Development of a system of the government and municipal procurement as the main objective of the budgetary policy regarding increase inefficiency of the public expenditures. *Entrepreneur's Guide*. 2019; (43):86–93 (In Russ.)
24. Ustyuzhanina E.V., Sigarev A.V., Shein R.A. Digital economy as a new paradigm of economic development. *National interests: priorities and security*. 2017; 13(10(355)):1788–1804. DOI: <https://doi.org/10.24891/ni.13.10.1788> (In Russ.)
25. Namitulina A.Z., Silaev D.R. Prospects for reforming the budget system of the Russian Federation at the present stage. In the collection: “*Actual problems and prospects for the development of state and municipal management*” of the IV International Scientific and Practical Conference. Moscow, 2017. P. 223–226 (In Russ.)
26. Sidorenko J.A. Some aspects of ensuring socio-economic development regions as the basis for a new scientific approach “spatial economy”. *Economics and Entrepreneurship*. 2019; (8):549–555 (In Russ.)
27. Prokofiev M., Fedyakova Yu. Study of the current mechanism of state and municipal procurement. *Samoupravlenie*. 2018; (S1):131–133 (In Russ.)

Submitted 14.05.2020; revised 27.05.2020; published online 30.06.2020

*About the author:*

**Irina Yu. Fedorova**, Professor, Financial University under the Government of Russian Federation (49, Leningradskiy prospect, Moscow, 125993), Moscow, Russian Federation, Doctor of Economic Sciences, Professor, **Scopus Author ID: 55968559500**, **Researcher ID: Q-9751-2017**, **ORCID: [orcid.org/0000-0002-2967-117X](https://orcid.org/0000-0002-2967-117X)**, [IYFedorova@fa.ru](mailto:IYFedorova@fa.ru)

*The author read and approved the final version of the manuscript.*

