

## Введение

В условиях глобального экономического кризиса возрастает роль государственного регулирования процесса расходования бюджетных средств, осуществляемого через систему управления размещением заказов на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд, и направленного на сокращение и оптимизацию расходов бюджетов всех уровней. С 1999 г. для государственных закупок характерно динамичное увеличение их объемов. Так, в 2011 г. по сравнению с 2010 г. совокупный объем государственных и муниципальных закупок увеличился на 21% и превысил 4,7 трлн. руб., что составляет 11,3% от стоимостного объема ВВП России [31]. Государственные закупки, составляющие основную часть расходов государственных ведомств, организаций и учреждений для осуществления государственных функций, выступают в качестве одного из важных факторов формирования среды ожидания для устойчивого развития национальной экономики в долгосрочном периоде.

Увеличение объемов государственных заказов служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей и регулирования структуры отраслевой и региональной экономики. Кроме того, при сбалансированном регулировании объемов закупаемой продукции посредством государственных заказов может быть оказано позитивное влияние на динамику цен по определенным ее видам. Значительные расходы бюджетов всех уровней на государственные и муниципальные закупки актуализируют необходимость развития системы управления государственными закупками, анализ их роли и места в системе государственного регулирования экономики.

Совершенствование системы управления государственными закупками с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения гласности, прозрачности размещения заказов, развития добросовестной конкуренции и предотвращения коррупции в сфере размещения заказов, приобретает особую остроту в контексте политики развития высокотехнологичных отраслей национальной промышленности. Председатель Правительства Владимир Путин поставил перед Минэкономразвития задачу разработать эффективную систему регулирования и контроля всех стадий госзакупок. Выступая на коллегии МЭР 23 апреля 2012 года, глава правительства заявил, что эта система должна включать в себя обоснование госзакупок, «установление начальной цены и существенных условий контракта - до проведения тендера», а также «мониторинг исполнения и аудит контрактов уже после завершения торгов» [31].

«Все сведения о госзаказе нужно сделать максимально открытыми, причем эта информация может быть использована для обжалования действий структуры,

размещающей госзаказ», - считает Путин [31].

Исходя из актуальности, целью исследования является разработка обоснованных предложений по развитию системы управления закупками для государственных нужд в России в условиях ее реформирования.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

- \* рассмотреть теоретические основы управления государственными и муниципальными закупками;
- \* выполнить анализ системы управления государственными закупками на современном этапе;
- \* разработать предложения по модернизации системы управления государственными и муниципальными закупками;
- \* определить мероприятия по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Структура и объем соответствуют цели и задачам работы и включают: введение, три главы, заключение, список источников и литературы, использованных в процессе исследования.

## 1. Теоретические основы управления государственными закупками

### 1.1 История развития государственных закупок в России

Существующий ныне порядок государственных закупок России - результат сложных преобразований и изменений, отразивших все коллизии истории Государства Российского.

Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», призванный максимально регламентировать процедуры закупок, повысить прозрачность торгов и победить коррупцию, был принят 21 июля 2005 года. Сами по себе государственные закупки имеют давнюю историю в России. Интересен тот факт, какие нормативно-правовые документы в отношении государственных закупок действовали в нашей стране до закона 94-ФЗ, и что явилось его прообразом. Не вдаваясь в подробный анализ этих документов, расставим лишь основные вехи. Началом истории государственных закупок в России можно считать указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей 1654 года царя Алексея Михайловича. В 1682 году царём был провозглашён Пётр Алексеевич (будущий Пётр I Великий). Развёрнутые им масштабные реформы российского государства коснулись и системы государственных закупок. Появляются первые прообразы публичных торгов, акты, регламентирующие их. В 1715 году учреждена «Канцелярия подрядных дел» для управления делами по казенным подрядам и сбора недоимок по губерниям. Подчинялась она Камер-коллегии Сената. В военных ведомствах вопросами поставок занимались специальные должностные лица. Расширяются границы, Россия получает статус империи, выходит к морю, строится новая столица, флот, для строительства флота нужны верфи. Петр I сам составляет план Адмиралтейства, предназначенного для строительства кораблей. В 1721 году принимается «Регламент об управлении Адмиралтейства и верфи». Адмиралтейство должно было строиться «государственными работниками или подрядом». Этот

документ стал фактически прообразом современных законов, регламентирующих проведение конкурсов. Последнее издание Регламента датировано 1731 годом [23]. Во времена правления Анны Иоановны принимается новый Регламент Камер-коллегии. Следующим документом, регулирующим поставки продовольствия, стал Регул провиантского правления, утверждённый при Елизавете Петровне в 1758 году. В 1775-76 годах императрица Екатерина II проводит реформирование государственного управления, составляется «Учреждение о губерниях», основной нормативный акт местного управления. Здесь имеется статья 118 «О контрактах, поставках и откупах». При Александре I существующее законодательство полностью пересматривается, в том числе и документы, регламентирующие публичные торги по казённым поставкам и подрядам. В первую четверть XIX века издаётся 107 актов по производству и обеспечению торгов. В 1802 году был издан «Устав о провианте для продовольствия войск», введивший новые правила по заключению подрядов, в частности - «справочные цены», ныне известные как начальные или максимальные. Технический прогресс, рост городского и дорожного строительства, дальнейшее усложнение социальных и правовых отношений в обществе требуют усовершенствования российского законодательства, и в 1830 году принимается «Лист для торга», содержащий основные правила проведения торгов, такие как место проведения торгов, наименование предмета торгов и другие. Этот документ просуществовал до 1900 года, когда появилось «Положение о подрядах и поставках». После 1917 года, в период гражданской войны и становления Советской власти до 1921 года не было никакой необходимости в публичных торгах на государственные поставки и подряды. Разруха и голод заставили новое руководство государства вернуться к капиталистическим отношениям в некоторых областях экономики, была провозглашена Новая экономическая политика (НЭП). Восстанавливается конкурсная практика. Учреждается контролирующий торги орган -- РабКрИн (Рабоче-крестьянская инспекция), где разрабатывается «Положение о поставках и подрядах» от 30.11.1921 и Инструкция к нему, а в 1923 году контроль за торгами передаётся в Совет Труда и Оборона и выходят новое Положение и Инструкции к нему. Но постепенно НЭП свёртывается, начинается вытеснение частного капитала, создавалась жёсткая централизованная система управления экономикой, после 1930 года торги уже не проводятся, хотя их никто официально не отменял. Вновь конкурсные торги начинают проводиться лишь через 70 лет. В 1997 году был принят Указ Президента от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Такова краткая хронология развития нормативно-правовых актов и законов, регламентирующих организацию и проведение государственных закупок в РФ. Подробное описание этих документов с глубоким анализом и проведёнными параллелями можно найти во многих справочниках и исследованиях. Таким образом, анализ исторического развития системы конкурсных закупок для государственных нужд в России показал, что к началу XX века Россия имела довольно развитую институциональную и законодательную базы функционирования системы

государственных закупок. Однако в связи с изменившимся политическим строем, а вследствие этого и экономической политикой, в нашем государстве к началу 90-х годов XX века был забыт весь накопленный в этой сфере опыт и знания.

Вместе с тем, анализ законодательной и нормативной методической базы новой эры конкурсных торгов в России, начавшейся еще в 90-х гг., выявил ее очевидное несовершенство, что наряду с существующими серьезными проблемами в практике организации и проведения конкурсных торгов, препятствует эффективному функционированию системы конкурсных закупок.

Однако все эти отрицательные стороны не перевешивают положительного эффекта, которого удалось достичь, используя конкурсные механизмы при осуществлении государственных закупок. В связи с тем, что Россия, пока что, приобрела небольшой, как отрицательный, так и положительный опыт, в сфере закупок, и, учитывая новизну данного механизма в российской практике, следует больше внимания уделять богатейшему мировому опыту, накопленному в XX веке. Именно его изучение и позволит избежать многих ошибок при создании законодательной и нормативно - методической базы конкурсных торгов в России. Многие практические проблемы в сфере госзакупок так же можно решать, применяя опыт развитых стран.

## 1.2 Нормативно-правовая база, регулирующая систему государственных закупок

Система государственных закупок регулируется Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами и нормативными правовыми актами.

К настоящему моменту на региональном уровне распространяется действие следующих федеральных нормативных актов, регламентирующих процессы бюджетных закупок:

I часть Гражданского кодекса Российской Федерации, которая содержит в себе ряд статей (статьи 447-449), регламентирующих порядок проведения конкурса. Однако содержание статьи 447 (пункты 2, 4, 6) фактически ограничивает сферу проводимых торгов конкурсами на реализацию активов, а также конкурсами, проводимыми в порядке исполнения решений суда;

II часть Гражданского кодекса Российской Федерации содержит ряд статей, непосредственно регламентирующих проведение конкурсов на закупку продукции для государственных нужд (статьи 527, 528, 766), но они вводят в действие лишь отдельные законодательные нормы, в целом не регламентирующие систему размещения государственного заказа;

Многие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации имеют непосредственное отношение к государственным закупкам. К примеру, статья 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает, что к бюджетным ассигнованиям, в числе прочих, относятся ассигнования на оплату государственных контрактов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд. А в п. 1 ст. 72 предусмотрено, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для

государственных и муниципальных нужд. Однако следует отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации не содержится определение государственных нужд, статья 71, в которой содержалось это понятие, утратила силу с 1 января 2008 года, а нового определения предложено не было.

Закон № 94-ФЗ, вступивший в действие с 1 января 2006 г., является главным законодательным актом в комплексе правового регулирования закупок. Данный федеральный закон отличается от предыдущих актов тем, что регулирует все виды размещения заказа - конкурсные и внеконкурсные. Действовавший до вступления в силу нового закона Федеральный закон № 97-ФЗ, регулировавший сферу закупок, на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации, регламентировал только конкурсные процедуры размещения заказа, что не способствовало в полной мере эффективному расходованию средств соответствующих бюджетов.

Согласно законодательству Российской Федерации действуют единые правила организации и осуществления бюджетных закупок на федеральном, региональном и местном уровнях.

В целом, российское законодательство о закупках имеет целью повышение эффективности расходования бюджетных средств, предотвращение коррупции, обеспечение равного доступа всех потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) к государственным заказам, а также укрепление национальной безопасности. Однако следует отметить, что для эффективного достижения поставленных целей законодательство о государственных закупках должно быть направлено на устранение пробелов и существующих противоречий в нормативных правовых актах, что, учитывая комплексный характер правового регулирования рассматриваемых отношений, является непростой задачей.

Дополнительно сферу закупок регулируют следующие документы:

Совместное письмо Минэкономразвития России и ФАС России от 01.02.2010 г. "О порядке применения процедур размещения заказов для федеральных государственных нужд";

Приказ Минэкономразвития России № 22 от 21.01.2011 г. «О внесении изменений в Порядок проведения открытых торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2010 г. № 54»;

Приказ Минэкономразвития России № 516 от 22.10.2010 г. "Об утверждении распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства в целях реализации мероприятия "Обеспечение открытости информации о деятельности органов местного самоуправления и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций" в рамках федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002-2010 годы)";

Письмо ФАС от 17 августа 2009 г. и Минэкономразвития от 18 августа 2009 г. "О разъяснении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ в части размещения заказов у субъектов малого предпринимательства" и нормативно-правовые акты иных органов исполнительной власти.

### 1.3 Опыт организации государственных закупок в США

Практически во всех странах государство является на рынке важнейшим закупщиком продукции. В США доля госзакупок составляет около 15% национального бюджета, т.е. 200 млрд. долл. в год [9]. Столь значительные объемы госзакупок делают задачу обеспечения их эффективности первостепенной. В силу особенностей исторического развития США, дальше других развитых стран продвинулись в организации системы госзакупок, основанной исключительно на рыночных принципах. В отличие от стран Европы, с довольно сильным государственным сектором в производственной сфере (прежде всего в оборонных отраслях), промышленный потенциал США, включая и производство вооружений, всегда находился в основном в частных руках. Усилия государственных органов по обеспечению общенациональных нужд направлялись на поиск методов закупок, способных наилучшим образом учесть общественные интересы при полном соблюдении законных прав собственников.

Небывалый рост объема госзакупок в США в XX в. послужил причиной создания и совершенствования соответствующей законодательной базы. В 1930 г. совокупный ежегодный объем госзакупок составлял порядка 8,5 млрд. долл., из них - 1,3 млрд. долл. закупки федерального правительства (остальное - закупки госорганов штатов, графств, муниципальных округов), а в 1950 г. общий объем был равен 37,9 млрд. долл. (в т.ч. федеральные - 18,4 млрд. долл.), в 1970 г. - 219,5 и 96,2 млрд. долл. соответственно, а в 2010г. объем госзакупок в США достиг почти 1500 млрд. долл., причем до 500 млрд. долл. приходилось на федеральные закупки и до 1000 млрд. долл. - на закупки, осуществляемые правительственными органами штатов и других территориальных единиц, обладающих самостоятельным бюджетом. При этом 80% из общего федерального объема составляют закупки по линии МО США [16]. Первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в США в 1792 г. Этим законом министерствам финансов и обороны были даны полномочия осуществлять закупки от имени американского государства. Затем законодательство о федеральных закупках непрерывно развивалось и совершенствовалось, постепенно приобретая современную форму федеральной контрактной системы как совокупности установленных государством правил закупок и осуществляющих их органов.

В развитии системы госзакупок в США явно просматривается ряд тенденций. В периоды войн (первой и второй мировых, войны в Корее) государство усилило вмешательство в производство, предпочитало проведение ограниченных закрытых торгов, широко использовало прямое распределение заказов. Это способствовало ускорению военных поставок (что, конечно, было важно в условиях военных действий), однако в то же время всегда сопровождалось усилением коррупции и резким снижением эффективности закупок. В послевоенные периоды, под давлением требований о повышении эффективности расходования средств налогоплательщиков и об обеспечении равного доступа к госзаказам, происходил возврат к использованию принципов открытой конкуренции. Столь же характерна постоянная борьба между попытками введения как можно более полной регламентации процесса закупок (что вело к бюрократизации и увеличению

времени, необходимого для соблюдения процедур) и стремлением к обеспечению гибкости в соответствии с меняющимися обстоятельствами, что, в свою очередь, повышая ответственность конкретных лиц, увеличивало возможности для злоупотреблений.

Задача повышения эффективности использования бюджетных средств часто противоречила необходимости решения иных общественно значимых задач, таких, как развитие собственного производства, решение социальных проблем. Обычно подобные вопросы остро вставали в периоды экономических кризисов. Не случайно, что именно после Великой депрессии в американское законодательство о государственных закупках был введен ряд положений, направленных на защиту прав рабочих, занятых на исполнении государственных заказов (минимальные ставки оплаты, ограничение сверхурочных и т.д.). Хотя подобные требования удорожали производство, они снимали социальное напряжение и косвенно способствовали улучшению качества продукции [27].

К этому же времени относится принятие известного закона "Покупай американское" (Buy American Act, 1933), направленного на поддержку национальной промышленности. Этот закон не запрещал закупки иностранных товаров (за исключением некоторых "критически важных"), но обязывал государственные органы покупать изготовленные в США товары, даже если они были несколько дороже импортных (на 6% для всех товаров и на 12% для товаров, произведенных в трудоизбыточных районах) [81, 144]. Несмотря на то, что протекционизм в отношении местных производителей в настоящее время не играет заметной роли, законодательство о закупках и сейчас используется для решения некоторых социальных вопросов. Помимо трудоизбыточных районов, преференции установлены для малого бизнеса и предприятий, находящихся в собственности представителей этнических меньшинств. В некоторых штатах контракты на поставки отдельных товаров (например, номерные знаки автомобилей) должны заключаться только с подрядчиками, входящими в Промышленную корпорацию федеральных тюрем.

В нынешнем виде механизм осуществления госзакупок в США в основном сложился к 1984 г., когда был принят свод законодательных и подзаконных актов, в совокупности именуемый "Правила закупок для федеральных нужд" (FAR -- Federal Acquisition Regulations). В этом своде правил определены принципы политики в области закупок, а также установлены многочисленные и подробно изложенные требования в отношении порядка и процедур, которым должны следовать все федеральные органы при осуществлении закупок и размещении заказов.

Правила закупок для федеральных нужд" содержат более 1000 страниц и имеют 53 раздела, каждый из которых посвящен отдельному аспекту госзакупок. Первые шесть разделов рассматривают общие вопросы заключения государственных контрактов. Следующие шесть разделов посвящены аспектам планирования закупок. Раздел 13 содержит описание упрощенных процедур по заключению контрактов на сумму 25 тыс. долл. США и менее (без проведения торгов), а в разделах 14 и 15 рассматриваются специфические процедуры закупок по наиболее крупным

контрактам. В последующих разделах рассмотрены вопросы трудового права применительно к выполнению госзаказов, правила и процедуры контроля над ходом исполнения контрактов, типовые статьи и формы.

В дополнение к Правилам FAR министерство обороны США (МО) руководствуется специальным документом "Правила закупок для нужд обороны - Дополнение" (Defence Federal Acquisition Regulation - Supplement, далее - Правила DFARS), в котором даны инструкции по применению Правил FAR в рамках закупок по линии МО. А также содержатся некоторые дополнительные требования и правила, применимые только к оборонным закупкам и заказам. Правила DFARS не являются самостоятельным документом и используются только в сочетании с Правилами FAR. Правила DFARS также содержат более 1000 страниц и включают в себя разделы, соответствующие разделам Правил FAR. Каждый раздел этого дополнения содержит информацию, необходимую для соблюдения в рамках МО политики и процедур, изложенных в Правилах FAR, а также различные другие положения, описание процедур, статьи контрактов и т.д., которые необходимы для удовлетворения особых потребностей МО. Кроме того, Правила DFARS содержат семь собственных дополнений и два приложения.

Информация, содержащаяся в двух вышеупомянутых документах, охватывает весь спектр закупок, осуществляемых на федеральном правительственном уровне. Около 500 страниц в этих документах занимают типовые статьи контрактов и еще около 250 страниц -- различные типовые формы.

В соответствии с американской правовой традицией важнейшее значение имеет вопрос о том, какие органы имеют право заключать контракты от имени американского государства. Правомочия ведомств на осуществление государственных закупок всегда устанавливались законом, а круг ведомств, которые могли закупать товары и услуги для собственных нужд непосредственно на рынке, всегда был ограничен. В отдельные периоды право заключать государственные контракты предоставлялось исключительно министерству финансов США (закон 1910 г.), однако чаще всего этим правом обладали также и оборонные министерства. В настоящее время по действующему законодательству на федеральном уровне правом осуществлять закупки на рынке обладают: министерство обороны США (МО), Национальное агентство по авиационной и космической деятельности (НАСА), Агентство по НИ-ОКР в энергетике (Energy Research and Development Agency-- ядерная программа США) и Администрация общих услуг (General Services Administration) -- организация, осуществляющая закупки для всех остальных ведомств США.

Как отмечают американские эксперты, работа "государственных закупщиков" требует высокой квалификации и налагает огромную ответственность. Образно говоря, закупщики работают как бы "в аквариуме", поскольку каждый их шаг контролируется государственными ревизионными службами. Их деятельность с одной стороны находится под пристальным вниманием общественности и средств массовой информации, а с другой подвергается различным воздействиям со стороны поставщиков, "проталкивающих" свои товары и услуги. Поэтому они весьма



заинтересованы в наличии четких правил и процедур закупок, соблюдая которые они обеспечивают собственную профессиональную безопасность.

Таким образом, история развития американского законодательства о закупках может быть представлена как постоянный поиск баланса требований, соответствующих условиям момента. Опыт США показывает, что вряд ли возможно создать универсальный, пригодный на все времена механизм регулирования госзакупок. Неизменными должны оставаться лишь принципы, на которых строится эта система.

## 2. Анализ системы управления государственными закупками на современном этапе

### 2.1 Анализ развития системы управления государственными закупками

Практически во всех странах государство является на рынке важнейшим закупщиком продукции. Значительные объемы госзакупок (до 50% национального бюджета) делают задачу обеспечения их эффективности первостепенной. Мировой опыт показывает, что наиболее рациональным способом организации закупок для государственных нужд является осуществление закупок посредством проведения конкурсных торгов, которые способствуют здоровой конкуренции и, значит, являясь чисто экономическим инструментом поддержки наиболее перспективных предприятий, формируют рынок не только госзакупок, но и в целом экономику страны. Достойной альтернативы этому прозрачному и конкурентному процессу размещения заказов на сегодняшний день в канун XXI века просто нет.

Конкурентоспособная система закупок является атрибутом рыночной экономики и развивается вместе с ней. Именно поэтому в России, имея богатую историю развития, конкурсные торги, исчезнувшие вместе с рыночными отношениями, возродились именно тогда, когда перспективы развития российской экономики стали непосредственно связаны с формированием цивилизованных рыночных отношений.

В этой связи новые подходы в управлении ресурсами государства, проявились в реализации концепции эффективного использования бюджетных средств.

В настоящее время идет процесс обновления законодательства в сфере управления государственными и муниципальными заказами для его большей адаптации к требованиям времени. Успешное функционирование системы государственных закупок является необходимым условием эффективного развития современной экономики.

Среди основных принципов осуществления государственных и муниципальных закупок нужно выделить экономное и эффективное расходование средств бюджетов и внебюджетных фондов, открытость и прозрачность, равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам.

Реализация принципа экономного расходования средств бюджетов и внебюджетных фондов осуществляется путем выбора правильного способа закупки на основе анализа затрат на осуществление закупки тем или иным способом, разумной экономии средств при осуществлении закупки и последующем контроле за исполнением контракта.

Принцип эффективного расходования средств подразумевает всестороннюю оценку выгод от приобретения того или иного товара, работы, услуги с учетом фактора времени, и затрат на такое приобретение.

Реализация принципа открытости и прозрачности заключается в том, что, начиная с 1 января 2011 г. единственным официальным источником для размещения информации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд является официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет.

Реализация принципа равного и справедливого отношения осуществляется путем предоставления равных возможностей участия в процессе закупок всем поставщикам независимо от видов деятельности, организационно-правовой формы и формы собственности, национальной принадлежности и происхождения товаров, работ, услуг. То есть в процедурах закупок могут наравне участвовать как государственные унитарные предприятия, так и общества с ограниченной ответственностью, принадлежащие российским гражданам, и открытые акционерные общества с 90% иностранным капиталом. Не могут устанавливаться ограничения типа «поставлять товары для государственных нужд могут только производители этих товаров», поскольку это ограничивает право посреднических (дистрибьюторских) фирм получить государственный контракт.

Но это вовсе не означает, что поставлять товары, работы, услуги для государственных нужд может кто угодно. Напротив, государство может устанавливать весьма жесткие требования к качеству товаров, опыту работы поставщика, к наличию необходимых лицензий, к уплате поставщиком налогов и т.п. Например, устанавливаются требования к опыту работы (причем не опыту работы вообще, а опыту поставки аналогичных товаров, выполнения аналогичных работ, оказания аналогичных услуг) 3-5 лет. Требования к объемам продаж аналогичных товаров, работ, услуг на уровне 500-1000% от объема государственного контракта, требования к составу и квалификации персонала, наличию соответствующих складских помещений и специального оборудования. Однако эти требования устанавливаются едиными для всех поставщиков, и допуск поставщика к участию в госзакупках только на основе критерия «удовлетворяет / не удовлетворяет установленным требованиям». Например, если было установлено, что опыт работы поставщика должен быть не менее 3-х лет, а его реальный опыт работы составляет 2,5 года, то такой поставщик в принципе не может получить государственный контракт, даже если он предлагает выполнить государственный контракт по самым низким расценкам.

Требования к поставщикам не должны ограничивать конкуренцию между ними, создавать необоснованные привилегии какому-либо конкретному поставщику или группе поставщиков. Типичный пример такого рода: на рынке существует 10 поставщиков, из них только 2 обладают опытом работы 7 лет. Неправомерно устанавливать требования к опыту работы поставщиков более 7 лет, поскольку это приведет к искусственному ограничению конкуренции между такими поставщиками (если, конечно, установление столь серьезных требований не продиктовано особенностями товара, работы, услуги). Другой пример: «Поставщик должен обладать складскими помещениями по адресу: Чебоксары, Большая Арнаутская, 169». Очевидно, что такие требования прямо указывают на конкретного поставщика. Следующий интересный момент - это использование торговых, фирменных

наименований, ссылок на лицензии и патенты при осуществлении закупок. Использование таких ссылок неправомерно (за исключением некоторых частных случаев), поскольку это ограничивает конкуренцию между поставщиками. Например, неправомерно установить требование к приобретаемому компьютеру как «компьютер на центральном процессоре Intel Pentium IV», поскольку это необоснованно ограничивает конкуренцию между поставщиками (поставщики компьютеров на процессорах других производителей не могут получить государственный контракт на поставку этих компьютеров). Здесь правильно было бы указать требования к производительности процессора в целочисленных операциях и операциях с плавающей точкой, требования к поддержке операционных систем и другие аналогичные показатели быстродействия и функционирования. Аналогичный пример - это использование торговых наименований лекарственных средств в государственном заказе на закупку лекарств: «Аспирин UPSA» вместо «Ацетилсалициловая кислота».

Также хотелось бы отметить еще два немаловажных принципа осуществления государственных и муниципальных закупок. Это принципы подотчетности и ответственности.

Реализация принципа подотчетности осуществляется путем ведения письменной отчетности по всем важным этапам осуществления процедуры закупки и по всем важным принимаемым решениям, и предоставлением этой информации заинтересованным лицам (проверяющим органам, общественным организациям, представителям средств массовой информации) в пределах их компетенции.

Принцип ответственности подразумевает, что органы государственной власти и отдельные чиновники, принимающие решения, несут гражданскую, административную и уголовную ответственность наравне с другими субъектами права. То есть в случае неисполнения обязательств по оплате поставленных товаров в соответствии с государственным контрактом на орган государственной власти, заключивший такой контракт, можно подать в суд, обжаловать действия чиновников в вышестоящие инстанции и т.п. Чиновник, принимающий решения, искусственно ограничивающие конкуренцию, может быть привлечен к административной или уголовной ответственности.

Сама цель системы государственных закупок - оптимизация затрат государства на свое содержание. Здесь, прежде всего, необходимо выделить типы потребления государственных и муниципальных организаций:

- для поддержания собственной жизнедеятельности;
- для выполнения своих функций.

Благодаря принятию Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (94-ФЗ) в России сформировалась система норм государственного регулирования госзакупок; появились механизмы санкций за нарушения этих норм. Главный позитивный результат действия закона, по словам директора Института анализа предприятий и рынков Государственного университета - Высшей школы экономики Андрея Яковлева, заключается в том, что «госзакупки состоялись как

инструмент»[33].

Действительно, названный выше закон принципиально изменил систему государственного заказа. В нём закреплён отказ от любых форм осуществляемого по воле чиновника допуска компаний к торгам. Вместо административной предварительной квалификации введён принцип экономической предквалификации. Зафиксирован чёткий перечень требований к участникам торгов. Появилась такая форма торгов, как аукцион, в том числе электронный, что значительно ограничивает субъективизм в оценке предложений участников торгов и сужает пространство для коррупции. Введена административная процедура обжалования действий заказчика, ущемляющих права участников торгов, равно как и административная ответственность заказчика за нарушение законодательства о размещении заказов. Обязательным стало размещение информации на официальном сайте.

Тем не менее, практика применения ФЗ-94 довольно быстро выявила его несовершенство.

По оценкам некоторых экспертов, проведение госзакупок в рамках данного закона «в основном ориентировано на цены, тогда как качественные параметрыкупаемых госорганами продуктов и услуг почти полностью игнорируются». Госзаказчик фактически лишён возможности выбора тех продуктов и услуг, которые ему необходимы с точки зрения качественных характеристик. Зато полную свободу действий получают недобросовестные исполнители заказов, имеющие возможность откровенно демпинговать». Отмечается, что применение 94-ФЗ, вопреки ожиданиям, «привело к всплеску коррупции и деградации целых секторов экономики».

Из послания президента Дмитрия Медведева Федеральному Собранию 30 ноября 2010 года стало понятно, что закону ФЗ- 94 предстоит пережить существенную переделку. В послании глава государства буквально заявил, что ситуация в сфере госзакупок «вышла за грань разумного» [31]. «По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и откаты, составляют не менее триллиона рублей, - признал глава государства и сделал вывод: - Поэтому пора начинать работу над новой редакцией закона о госзакупках». В опубликованном 7 декабря 2010 года пресс-службой Кремля перечне поручений по реализации послания назывался конкретный срок, когда должна появиться новая редакция закона, - 1 апреля 2011 года. При этом президент особо отметил, что новый закон должен отвечать «задачам модернизации и инновационного развития экономики». Ответственным за выполнение поручения назначен премьер-министр Владимир Путин.

В декабре 2010 года опубликован проект совместного приказа Минэкономики и Федерального казначейства, обязывающего в течение десяти лет хранить всю информацию о проведении торгов для госнужд, а также повысить безопасность ее хранения.

Вывод о том, что действующий закон о госзакупках совершенно не приспособлен для размещения заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, а также на приобретение наукоемкой продукции, был сделан еще раньше. В

министерствах и ведомствах пытались найти новые способы проведения реально конкурентных торгов при одновременном отсеивании заведомо некачественных предложений. Максимум, к чему смогли прийти эксперты, это предложение создать систему независимых экспертных советов, которые будут оценивать квалификацию участников торгов и качество исполнения работ привлекаемыми ими подрядчиками. Большинство участников рынка сомневаются в работоспособности предложенного механизма, а также в непредвзятости привлекаемых экспертов.

Идеальный закон о госзакупках быть не может, убеждена директор Института управления закупками и продажами имени А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ Ирина Кузнецова. «Любое законодательство о закупках в любой стране - это некий компромисс, который позволяет достигать результата и не дает распустить руки коррупции. Если бороться только с коррупцией, у нас может не быть результата. Если ориентироваться только на результат, можно получить массу коррупционных схем» [7].

Она также и отмечает то, что действующий закон №94-ФЗ «себя изжил, это совершенно точно. Он предназначен для работы в совершенной конкурентной среде, где все решает рынок. А он не решил, а договорился. У нас на аукционах 100-процентный сговор. И электронные аукционы точно так же не свободны от сговора". Новый закон, считает специалист, должен регулировать не только размещение заказа, а всего цикла закупок - от планирования, определения потребностей госзаказчиков, формирования заказа. Он должен включать исследование рынка, обоснование выбора процедуры размещения заказа. «Именно на этапе формирования заказа можно до 60% увеличивать эффективность расходования бюджетных средств. В 94-ФЗ этого нет совершенно, - поясняет Ирина Кузнецова. - Надо предусмотреть разные процедуры для разных объектов и сумм закупок: что-то закупать на электронных аукционах, другое - на конкурсах, третье - на конкурентных переговорах. Необходимо, чтобы все заинтересованные участники процесса - поставщики, заказчики, контролирующие органы - несли ответственность за исполнение заказа, каждый со своей стороны».

В марте 2011 года Президент России потребовал от Правительства Российской Федерации доложить ему о том, как идет разработка законодательства, повышающего эффективность системы государственных закупок. "Тема резонансная, о ней постоянно рассуждают в разных средах, эксперты, да и просто люди, говорят о том, что делается правильно, а что - неправильно, на их взгляд", - заявил Дмитрий Медведев на совещании в режиме видеоконференции, которое было посвящено исполнению поручений президента. "Бюджетные ассигнования на госзакупки выделяются значительные, однако организация тендерной работы идет довольно сложно, далеко не всегда правильным образом", - признал глава государства. "Часть средств, по сути, просто разворовывается, и это абсолютно нетерпимо. С этим необходимо бороться всем, кто отвечает за проведение тендеров - и в правительстве, и в правоохранительных структурах", - подчеркнул президент. Он напомнил, что поднимал эту проблему в 2010 году в Послании Федеральному Собранию. "Еще раз подчеркиваю, нам нужны внятные прозрачные и эффективные

правила действия в сфере проведения закупок. Это касается планирования обеспечения государственных нужд, обоснования начальных цен закупок, управления исполнением контрактов, мониторинга этих контрактов", - пояснил Дмитрий Медведев.

Выступая на коллегии Министерства экономического развития 23 апреля 2012 года, глава правительства заявил, что эта система должна включать в себя обоснование госзакупок, «установление начальной цены и существенных условий контракта - до проведения тендера», а также «мониторинг исполнения и аудит контрактов уже после завершения торгов». «Все сведения о госзаказе нужно сделать максимально открытыми, причем эта информация может быть использована для обжалования действий структуры, размещающей госзаказ», - считает Путин [31].

Таким образом, с одной стороны, развитие системы управления государственными и муниципальными закупками находится под пристальным вниманием руководства страны. А с другой стороны, по сей день, сохраняются проблемы реализации государственных закупок.

**2.2 Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные закупки**  
Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей отношения по осуществлению государственных и муниципальных закупок, позволяет сделать обоснованный вывод о нахождении ее в постоянном изменении и дополнении. Эффективной реализации правовых норм, регулирующих сферу государственных и муниципальных заказов, закупок, контрактов, по мнению автора, препятствуют отдельные проблемы, требующие глубокой теоретической проработки и всестороннего научного обоснования.

Президент РФ Д. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2010 году отметил: "Я не буду сейчас "демонизировать" известный всем 94-й Закон, его все критикуют, но ситуация действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями. По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и "откаты", и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей".

Анализ действующего законодательства и современной литературы относительно осуществления государственных и муниципальных закупок позволяет выделить несколько блоков проблемных вопросов в данной сфере. Часть специалистов указывают на проблемы соотношения норм Гражданского кодекса и Закона N 94-ФЗ, другие выделяют проблемы с бюджетным финансированием, третьи отмечают отсутствие четкого механизма правового регулирования указанной сферы.

Одной из основных проблем представляется то обстоятельство, что действующее законодательство, регулирующее государственные и муниципальные закупки, не в полной мере сформировало понятийный аппарат.

В данном аспекте следует отметить, что отсутствие серьезной юридической проработки понятийного аппарата, а также норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки, приводит к тому, что современное законодательство в указанной сфере является запутанным и требующим серьезного изучения и доработки. Полагаем, что все недостаточно четко отрегулированные вопросы в

сфере госзакупок так или иначе приводят к появлению проблем в сфере их финансирования, а точнее - расходования государственных (бюджетных) средств. Наиболее ценными с точки зрения финансирования государственных и муниципальных закупок являются исследование и раскрытие сущности такого определения, как "эффективное использование бюджетных средств". Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34 БК РФ). При этом само понятие "эффективное использование бюджетных средств" законодательно не установлено. Как справедливо указывают специалисты, методики определения эффективности использования бюджетных средств не существует.

С 1 января 2010 г. введены в действие нормативные акты, которые также имеют непосредственное отношение к оценке эффективности, а именно:

Положение о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. N 427;

Правила установления требований энергетической эффективности товаров, работ, услуг, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. N 1221.

Тем не менее, несмотря на наличие указанных нормативных актов, следует признать, что вопросы эффективного использования бюджетных средств недостаточно отрегулированы.

В тесной взаимосвязи находится следующая проблема, касающаяся ценообразования в сфере государственных и муниципальных закупок.

Поскольку основным источником финансирования государственных закупок являются средства бюджетов, при регулировании размещения заказов Закон N 94-ФЗ исходит, как уже было отмечено, из принципа эффективного использования бюджетных средств. Одним из основных способов размещения заказов становится аукцион, единственным критерием выбора победителя которого является лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта (ч. 1 ст. 32). Иными словами, при проведении государственных закупок основное внимание уделяется экономическим показателям закупаемых товаров, и, прежде всего, цене.

Цены на продукцию государственных закупок должны строиться на следующих трех принципах:

1. Принцип соответствия рыночным условиям. Цены на госзакупки должны максимально вписываться в систему рыночных отношений. Участники размещения заказа (обеспечивающие объем предложения на рынке государственных закупок) должны ценой покрыть свои затраты на производство и реализацию продукции

государственных закупок и получить обоснованную прибыль. Государственные заказчики (имеющие платежеспособный спрос) должны иметь адекватное соответствие запланированных (ограниченных) бюджетных и внебюджетных ресурсов ценам на продукцию государственного заказа. Это достигается согласованием уровня контрактных цен.

2. Принцип поощрения добросовестной конкуренции между потенциальными участниками размещения заказа. Это достигается применением главным образом системы торгов, на которых за право размещения государственного заказа "борются" потенциальные конкуренты. Выигрывает тот участник размещения заказа, который при прочих равных условиях предлагает наиболее низкую цену.

3. Принцип плановости и прогнозируемости. Зачастую торги проводятся в режиме действующих рыночных условий. Исполнение же заказа предполагается в будущем периоде. Естественно, за период между подписанием контракта (а соответственно, и цены) и его исполнением меняются рыночные условия (инфляция, затраты и т.д.). Такие изменения необходимо планировать (прогнозировать) как государственному заказчику, так и участнику размещения заказа. Иначе условия контракта (особенно в части цены) не будут соответствовать объективно меняющимся рыночным условиям.

При этом согласимся, что бюджетные средства, выделяемые на государственные закупки, следует рассматривать не только с позиций их расходования (пусть даже и эффективного). Их следует рассматривать также как процесс инвестирования государственных средств в развитие конкретных отраслей и сфер национальной экономики. Поэтому и система цен в сфере государственных закупок должна быть адекватной инвестиционной политике государства.

В связи с этим требует решения на качественно более высоком уровне вопрос цены госконтрактов. По общему правилу цена не является существенным условием договора. Тем не менее, для государственного контракта цена является существенным условием, контракт не может считаться заключенным, если в нем не указана его цена.

Цена, по мнению цивилистов, как правовая категория представляет собой окончательно определенное сторонами условие договора, характеризующее в денежном выражении ценность и стоимость объекта гражданских прав. Цена обладает сложной объективно-субъективной природой и формируется в результате взаимодействия ценности и стоимости. Ценность, участвуя в ценообразовании, воплощает в себе потребительскую сторону цены, в то время как стоимость - производственную.

Вместе с тем, акцентировать внимание исключительно на гражданско-правовом аспекте функционирования цены недостаточно. «Цена» является также категорией финансового права.

Можно предположить, что государственное регулирование ценообразования, в том числе и в сфере государственных и муниципальных закупок, является частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Поскольку имеет непосредственное отношение к планомерному образованию (формированию),



распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов.

Другая проблема заключается в отсутствии норм об отчетности органа государственной власти или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами.

Таким образом, при разрешении обозначенных выше проблем и регламентации предложенных инициатив по совершенствованию правового регулирования сферы государственных закупок в первую очередь должен совершенствоваться механизм финансирования, а именно эффективного и рационального расходования бюджетных средств. То есть регламентация проблем реализации правовых норм, регулирующих государственные закупки, должна являться предметом регулирования таких базовых актов, как Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2.3 Анализ функционирования общероссийского официального сайта закупок 2011 г. был отмечен активным изменением законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок: несколько раз вносились изменения в 94-ый Федеральный закон «О госзаказе», в общенациональном масштабе внедрена электронная форма государственных и муниципальных закупок. С 1 января 2011 года все региональные и муниципальные заказчиков обязаны проводить в электронной форме все открытые аукционы. С 1 января 2011 г. запущен единый Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Реформа госзаказа идет полным ходом. За последние два года на электронных торговых площадках прошли аккредитацию сотни тысяч заказчиков и участников размещения заказа. Экономический эффект от внедрения электронных аукционов, по оценке экспертов, составил в 2011 году более 200 млрд. руб.

Каждому участнику размещения заказа, прежде всего, хочется, чтобы новые условия работы обеспечили информационную открытость госзаказа и прозрачную конкурентную среду. К началу 2010 года в стране действовали десятки разрозненных информационных систем, используемых для размещения заказа, заключения и исполнения контрактов. Работа с ними была, мягко говоря, неудобной, а порядок публикации официальной информации о размещении заказа не вполне прозрачным....