

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

к.э.н. Юнусова П.С.
ИСЭИ ДНЦ РАН
г. Махачкала, Россия.

Одним из распространенных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом является государственный контракт – договор поставки товаров, работ или услуг в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах бюджета.

Он заключается органом государственной власти или уполномоченным органом с физическими и юридическими лицами в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ и соответствующими федеральными законами. Распространенной формой государственного контракта являются государственные заказы на поставки товаров (государственные закупки), выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В теории российского права *государственный заказ* рассматривается как выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета и внебюджетных фондов заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. Такой заказ могут выполнять не только государственные, но и другие предприятия. Заказ обычно выдается на конкурсной основе. Государственный заказ является «способом прямого регулирования хозяйственных связей» [1].

В узком смысле *государственным заказом* называют конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом государственной власти [2].

Государственный заказ – это поручение государства различным организациям на производство товаров или услуг, необходимых для осуществления государственных функций и исполнения международных обязательств. Целью государственного заказа является удовлетворение государственных нужд [3].

Государственный заказ реализуется через государственные закупки. Согласно Федеральному закону от 2.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [4], *государственная закупка* – это форма организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях.

Государственные закупки это конечный этап процесса реализации государственного заказа, т.е. приобретения товаров, работ и услуг для государственных нужд [5].

На рынке государственных закупок через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Через государственные закупки сельскохозяйственной продукции государство воздействует на развитие сельскохозяйственного производства и АПК в целом. Они являются мощным инструментом государственного регулирования продовольственного рынка.

От организации государственных закупок, уровня цен зависят доходы частного бизнеса, их заинтересованность в увеличении производства и продажи продукции. Государственные закупки позволяют привлечь потенциал частного предпринимательства к решению актуальных социально-экономических задач общества.

В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где государственные закупки проходили длительный эволюционный путь развития, в России в переходный к рыночной экономике период система планового формирования фондов сельскохозяйственных продуктов была разрушена. В СССР республики, края и области до 1987 г. получали план закупок продукции, который охватывал как продукцию, которая поступает в централизованные фонды, так и потребляемую в рамках данного региона. Планы поставок в централизованные фонды строго не нормировались, чем больше производилось продукции в регионе, тем выше устанавливался план поставок продукции в общесоюзный и республиканский фонды [6].

Начиная с 1987г., до союзных и автономных республик, краев и областей вместо плана закупок доводились планы поставок в общесоюзный и республиканский фонды продукции (мяса, мясопродуктов, молока, молокопродуктов, яиц, картофеля, овощей и др.), которые устанавливались по нормативам, утвержденным Госпланом СССР и Госагропромом СССР, учетом особенностей каждого региона, баланса производства и потребления продуктов питания и тенденций изменения их в плановом периоде.

Продукцию, произведенную сверх плана поставок, хозяйства могли использовать по своему усмотрению, реализовать по любым каналам и по складывающимся ценам. Им было предоставлено право реализовать потребительской кооперации и на колхозном рынке до 30% планового объема закупок продуктов с зачетом этой продукции в выполнение плана.

Целью нового порядка планирования госзакупок было расширение инициативы, повышение заинтересованности и ответственности сельскохозяйственных предприятий и местных органов в увеличении производства нужной стране продукции и продажи ее государству.

В условиях перехода к рыночной экономике концепция, принципы и механизмы размещения государственного заказа претерпели изменения.

Формирование и размещение государственных заказов в условиях экономики переходного периода регулировались Законом РФ от 28.05.1992г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» и Федеральным Законом от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для

федеральных государственных нужд». В них были установлены основные принципы взаимоотношений контрагентов по поставкам продукции для государственных нужд в условиях отмены обязательного госзаказа. Законодательно были закреплены понятия «*федеральные государственные нужды*» и «*государственный контракт*», провозглашена необходимость конкурсного размещения заказов. Недостатком данных законов являлось то, что они не обеспечивали обязательности таких важных в условиях рынка принципов размещения заказов как конкурентность и конкурсность.

Для выполнения государственных заказов была создана Федеральная контрактная система (ФКС), в которую вошли Федеральная контрактная корпорация (ФКК) «Росконтракт» и еще около ста восьмидесяти организаций различного типа (предприятия оптовой торговли, территориальные коммерческие компании, а также отдельные производственные предприятия).

Выполнение работ по обеспечению государственных заказов оказалось малоэффективным, так как слабо подкреплялось государственным финансированием, что негативно сказывалось на экономическом положении предприятий корпорации. В итоге в 1994 г. было проведено реформирование ФКС и ее приватизация.

Указом Президента РФ от 8.04.1997г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» была установлена конкурсная система государственных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, разработана методология, установлены процедуры и технология государственных закупок, приняты необходимые нормативно-правовые документы. Однако законодательные акты, принятые позднее (в частности Федеральный Закон от 6.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»), сузили сферу применения конкурсного размещения заказов и, по сути, сделали их необязательными.

Законодательство РФ о закупках продукции для государственных и муниципальных нужд не имело единой системы. Отношения по закупкам были регламентированы целым рядом федеральных законов и подзаконных нормативных актов. К тому же, очень часто они содержали значительное количество противоречивых норм. На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований сложилась отдельная система законодательства о закупках.

В результате в сфере государственных закупок сформировался неформальный «теневой» институт коррупции, препятствующий развитию цивилизованного рынка государственных заказов, формированию экономической среды для установления эффективных контрактных отношений между государством – заказчиком и его поставщиками (исполнителями, подрядчиками).

Коррупция (в виде так называемых «откатов» при получении государственных заказов) ежегодно поглощает порядка 10-15% стоимости контрактов [7].

Проблема формирования эффективной, конкурентной системы государственных закупок стала особенно актуальной в последние годы в связи с активизацией роли государства в экономике страны и необходимостью институтов и механизмов рынка государственных заказов, адекватных современному этапу развития российской экономики.

В связи с этим был принят Федеральный Закон РФ от 2.02.2006г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»», вносящий соответствующие необходимые изменения в целый ряд федеральных законов, в первую очередь в Гражданский и Бюджетный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях.

С 1 января 2006г. вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Он устанавливает:

- единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия;

- развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;

- обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов;

- предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Вместе с тем, существующая сегодня система государственных закупок на федеральном, региональном и муниципальном уровне имеет ряд общих проблем:

- отсутствие полноценной методической базы проведения закупок, в том числе регистрации государственных и муниципальных контрактов;

- сложности информационного обеспечения размещения заказов;

- отсутствие эффективного контроля за выполнением установленных норм и правил размещения заказов;

- недостаточное материально-техническое обеспечение деятельности государственных и муниципальных заказчиков, органов контроля;

– отсутствие профессионально подготовленных специалистов; изъяны в законодательстве и др.

Указанные проблемы создают трудности не только для функционирования самих органов государственной власти и местного самоуправления, но, прежде всего, для развития партнерства с частным бизнесом. Частный бизнес, не имея возможности четко ориентироваться в законодательстве, теряет интерес к участию в конкурсах на размещение государственных и муниципальных заказов, а это в свою очередь снижает уровень конкуренции. Снижение уровня конкуренции не способствует получению оптимальных цен накупаемую продукцию, а значит, приводит к неэффективности государственных закупок.

В связи с этим, одной из основных направлений дальнейшего развития государственных контрактов в сфере государственных закупок является создание государственного контрактного права, формирование диверсифицированной системы контрактов на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд, заключение и организация финансирования долгосрочных контрактов, обоснованное ценообразование, кредитование государственных контрактов, в том числе с привлечением частного капитала, что придаст большую гибкость и мобильность их выполнению.

Предложенные меры по совершенствованию государственных закупок позволят кардинально улучшить состояние ГЧП в агропромышленном комплексе страны и регионов.

Эффективное использование преимуществ государственных закупок позволит сориентировать собственных производителей на принятие определенных решений в области инвестиций, структурных преобразований в АПК для производства конкурентоспособной продукции, повысить доходы частного бизнеса и их заинтересованность в увеличении производства и продажи продукции, активнее привлечь потенциал частного предпринимательства к решению актуальных социально-экономических задач общества, в том числе, будет способствовать успешной реализации политики улучшения продовольственного снабжения населения и обеспечения конкурентоспособности экономики в целом.

Литература:

1. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, перераб. и доп. – М.: Книжный мир, 2008. – С.125.
2. Мельников В.В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: Дисс. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2005. – С. 17.
3. Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – С. 16, 17.
4. Федеральный Закон РФ от 2.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Российская газета. – 1994. – 29 октября.
5. Скутельник О.А. Государственные закупки в системе обеспечения национальной безопасности: понятие и принципы. Доклад по проблемам правового регулирования

- размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд. URL: <http://portal.rea.ru/portal/departments.ns...> (дата обращения: 7.06.2011).
6. Краткий экономический словарь / Под ред. Ю.А. Белика и др. – М.: Политиздат, 1987. – С. 81.
7. Карательные брокеры //РБК daily. 2009. 24 марта.