

УДК 338.242.4

МЕХАНИЗМ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Мягких Н.Ю., Гриненко С.В.

*ФГАОУ ВО Южный федеральный университет, Инженерно-технологическая академия
в г. Таганроге, e-mail: info@sfedu.ru*

Статья посвящена исследованию проблемы применения централизованной системы государственных закупок для субъектов российской экономики. Существующая система государственных закупок требует совершенствования механизмов реализации в целях нивелирования негативных аспектов низкого качества товаров, работ и услуг, высокой коррупционной составляющей. На основе анализа преимуществ функционирования централизованных управлений по организации централизованных закупок на уровне региона были выявлены эффекты такой централизации, возможные негативные последствия и дана оценка существующего опыта. По результатам анализа были сформулированы предложения по централизации закупок в социальной сфере.

Ключевые слова: государственные закупки, бюджет, механизм государственного регулирования, централизация

MECHANISM OF CENTRALIZATION OF SYSTEM OF PUBLIC PROCUREMENTS

Myagkikh N., Grinenko S.

Southern Federal University, Engineering and technological academy in Taganrog, e-mail: info@sfedu.ru

Article is devoted to a research of a problem of application of a centralized system of public procurements for subjects of the Russian economy. The existing system of public procurements requires enhancement of mechanisms of implementation for the purpose of leveling of low-quality negative aspects of goods, works and services, a high corruption component. On the basis of the analysis of benefits of functioning of centralized managements on the organization of centralized purchases at the level of the region effects of such centralization, possible negative consequences were revealed and an assessment of the existing experience is given. On analysis results offers on centralization of purchases in the social sphere were formulated.

Keywords: public procurements, budget, state regulation machinery, centralization

Регулирование процедуры государственных закупок в рамках развития современных социально-экономических систем осуществляется при активном участии государства как субъекта системы управления и как субъекта рыночных отношений, заинтересованного в эффективности и качестве закупаемых товаров, работ и услуг. Вследствие этого в мировой практике используются основные принципы осуществления закупочной деятельности такие как прозрачность, предполагающая открытость и доступность информации о закупках, четкое следование процедурам под контролем государственных органов власти, конкуренция и равные возможности для всех участников закупок.

Формируемая государственная система регулирования закупок предусматривает создание благоприятных условий для развития конкурирующей среды на рынке товаров и услуг, эффективного расходования бюджетных средств, развития добросовестных конкурентных отношений на рынке государственных закупок. При этом решая задачу осуществления контроля над целевым использованием бюджетных средств, являющуюся достаточно важной в настоящее время в РФ. Проблема бюджетного финансирования, а именно фактов корруп-

ционных нарушений в этой сфере, является основной темой для обсуждения на различных политических форумах и встречах.

Данная ситуация обусловлена также трансформационными процессами в экономике России, которые предопределили необходимость реформирования системы государственных закупок посредством отказа от плановых, жестко регламентированных поставок продукции и переходом к процедурам приобретения товаров в среде, где перед покупателем всякий раз открываются широкие возможности выбора из многочисленных предложений поставщиков. Необходимость перестройки системы закупок обуславливает также проблема экономного и эффективного расходования бюджетных средств [1].

Вышесказанное определило интерес исследователей к системе процедуры государственного заказа, выявлению особенностей системы госзаказа в современных условиях социально-экономического развития и определения тенденций ее дальнейшего развития в целях формирования централизованной системы государственных закупок на основе системного подхода. Рассматривая государственный заказ как экономическое средство государственного регулирования экономики, в исследовании

используем управленческо-экономическую платформу осуществления государственных закупок как процедуры размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, т.е. осуществляемые действия заказчиков, уполномоченных органов, по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений и иных гражданско-правовых договоров в любой форме на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков.

В первую очередь при изучении данного вопроса были исследованы те законодательные изменения, которым была подвергнута система государственных закупок в РФ [7]. С 01 января 2014 г. вступил в силу федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Соответственно утратил силу федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [8].

Обобщение проведенного сравнительного анализа вышеназванных федеральных законов позволяет выделить следующие значимые изменения:

- расширена сфера правового регулирования как механизма осуществления процедур государственных закупок;
- увеличен объем обязанностей заказчиков;
- установлены новые обязательные требования к участникам закупки;
- увеличено количество контролирующих органов;
- установлены условия определения случаев обязательного банковского сопровождения контрактов;
- определены новые принципы функционирования контрактной системы;
- определена необходимость формирования, утверждения и ведения трехлетних планов закупок и планов-графиков, формируемых сроком на один финансовый год, обоснования закупок, с учетом установленных норм и моделей централизации;
- создана единая информационная система в сфере закупок.

Закон о контрактной системе также предусматривает возможность создания централизованной системы государственных закупок. В соответствии с законода-

тельством в целях централизации закупок и экономии денежных средств, функция по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) может быть возложена на существующий или специально созданный государственный орган, муниципальный орган, а также казенное учреждение или на несколько таких органов, учреждений. При централизованных закупках уполномоченные органы, учреждения не вправе осуществлять обоснование закупок, определять условия контракта, в том числе начальную (максимальную) цену контракта, и подписывать контракты. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

В настоящее время на государственном уровне все чаще поднимается вопрос о создании и внедрении в регионах централизованной системы государственных закупок, которая позволит сделать работу системы более контролируемой на предмет коррупционных нарушений. Большинство специалистов сходятся во мнении, что эффективность закупок для государственных или муниципальных нужд во многом зависит от распределения полномочий среди участников процесса. Анализируя теорию и практический опыт, целесообразно выделить две модели организации закупочного процесса:

- децентрализованную;
- централизованную.

Создание децентрализованных структур предполагает выполнение всех функций по осуществлению закупок заказчиком. Необходимо отметить, что положительной чертой функционирования данной системы является независимость распорядителя бюджетных средств при принятии решений (возможность самостоятельно проводить процедуры, выбирать победителя и требовать исполнение контракта). Однако в этом случае в одном и том же субъекте или муниципальном образовании могут сосуществовать различные подходы к проведению конкурентных процедур и к выбору победителей. Как правило, при таком подходе, в отсутствие единой политики в сфере закупок, в одном административном образовании имеет место большее количество нарушений законодательства.

Децентрализация системы приводит к возникновению следующих негативных эффектов:

- отсутствие единообразных методических подходов к организации процедур закупок;
- отсутствие прозрачности проводимых процедур;

- привлечение необоснованно большого числа специалистов к осуществлению закупок;
- увеличение вероятности сговора;
- рост количества коррупционных нарушений;
- демпинг участников, и как следствие снижение качества поставок;
- появление различий в типовых формах документов у различных заказчиков, что затрудняет участие в закупках.

Создание централизованных структур, в свою очередь, предполагает системное разделение полномочий и функций по формированию и осуществлению закупок для государственных и муниципальных нужд между субъектами таких структур. В рамках данной модели организации закупок создается уполномоченный орган, наделенный функциями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд заказчиков. Она обеспечивает эффективное распределение функций между независимыми и профессиональными участниками контрактной системы, однако требует жесткой регламентации их взаимодействия [2].

Активное реформирование системы привело к созданию централизованных органов – Комитетов по государственным закупкам, которые уже функционируют в некоторых регионах и показывают положительные результаты. В девятнадцати регионах централизованы все способы закупки кроме закупок у единственного поставщика, что позволило осуществить анализ положительных аспектов функционирования данной системы.

Централизация государственных закупок на Ставрополье в 2016 году позволила сэкономить свыше 400 миллионов рублей бюджетных денег, сообщает пресс-служба губернатора края [6]. Система государственных закупок позволила Ненецкому автономному округу сэкономить 537 млн рублей, в том числе 467 млн рублей – у региональных заказчиков. По словам руководителя Управления государственного заказа НАО в регионе активно проводится работа по усилению централизации закупок, т.е. проведению их с привлечением уполномоченного органа – Управления государственного заказа Ненецкого автономного округа, функционирование которого позволило централизовать значительную часть закупок лекарственных средств, авиаперелетов по округу, охранных и гостиничных услуг [5].

При этом ряд экспертов отмечают, что централизация государственных закупок экономически неэффективна, поскольку применяемая в России система централиза-

ции закупок централизацией в собственном смысле слова не является. К такому выводу пришли в своем исследовании эксперты Института Гайдара и РАНХиГС при Президенте России.

Централизация экономически бессмысленна, поскольку централизация как таковая возможна только при условии, что центральному закупочному органу передаются функции по определению требований к закупаемой продукции и ее начальной цены, а применительно к конкурсным закупкам – еще и по определению требований к поставщикам и критериев оценки заявок. Очевидно, что отбор одного поставщика для нескольких заказчиков при установлении ими различных требований к объекту закупки или начальных цен невозможен. Поэтому на деле под видом централизации происходит простое отчуждение у заказчика полномочий по определению поставщика. В 2014 г. доля закупок для нужд единственного заказчика составила 96,2% от общего числа закупок, проведенных региональными закупочными органами. Такая фиктивная централизация не дает никакого положительного эффекта и при этом, во-первых, удлиняет закупочный цикл, во-вторых, ведет к дублированию транзакционных издержек, т.к. у заказчика сохраняется большинство полномочий по планированию и осуществлению закупок, следовательно, необходимость содержания собственной контрактной службы [3].

Одной из основных проблем государственных закупок также является необоснованное падение цен от потенциальных поставщиков. При снижении цены поставщика в отношении поставки товара, выполнения работ или оказания услуг существенно может пострадать качество работ или услуг. Для решения этой проблемы, в Ростовской области, также, как и в других регионах, предложили создать централизованную региональную систему государственных закупок на основе единой уполномоченной организации, в функционал которую будут включены закупки для всех муниципальных учреждений – школ, больниц, детских садов. Прежде всего, речь идет о продуктах питания. По мнению экспертов, централизация системы государственных закупок будет гарантировать рациональный и независимый выбор поставщика, а также делает систему «прозрачнее» на предмет коррупционных нарушений [4].

В заключение следует отметить, что централизация государственных закупок имеет большое положительное значения для экономики РФ. Во-первых, происходит, более существенная экономия бюджетных

средств, за счет объединения повторяющихся друг друга госзаказов и отказа от лишних закупочных процедур. Во-вторых, в Комитетах государственных закупок проводят обучающие семинары для специалистов, отвечающих за закупки, что позволяет избежать ошибок в конкурсной документации и нарушений закона о государственных закупках. Также в Комитетах разрабатывают и создают единые формы, методики и требования, предъявляемые для поставщиков в каждом регионе и для конкретной сферы деятельности заказчиков. В-третьих, Комитеты самостоятельно определяют поставщиков госзаказа, независимо от госорганов и предприятий, что не допускает проявление коррупции в сфере государственных закупок.

Несмотря на заявленное в стратегической цели реализации механизма системы государственных закупок качество товаров, работ и услуг, большинство информации на сайте посвящено именно финансовой составляющей, экономии по цене – даже рейтинги посвящены наиболее экономичной закупке и экономии на региональном уровне. В большей степени от этих проблем страдают именно учреждения образования, здравоохранения, муниципальные службы.

Обозначенные в статье проблемы системы государственных закупок позволяют сделать вывод о том, что данная система может стать инструментом реализации общенациональных интересов и достижений целей развития социально-экономической сферы страны, стимулом развития отдельных предприятий, активизации инновационной деятельности, обеспечивающих

устойчивое развитие. Но при этом задача эффективного функционирования системы государственных закупок зависит от решения ряда общесистемных и локальных проблем, требующих более детального рассмотрения положительных и негативных аспектов централизации с целью сформировать эффективный механизм государственного регулирования системы государственных закупок особенно в социальных сферах образования, медицины, коммунальных услуг.

Список литературы

1. Гриненко С.В., Морозова Д.Л. Осуществление процедуры госзаказа в современных условиях // Инновационная наука. 2016. № 2-1. С. 91-96.
2. Данц А.А. Опыт централизации контрактной системы в сфере закупок // «Бюджет», 2016. № 7.
3. Золотарева А.Б. Рациональна ли существующая система централизации закупок? // Юридические исследования. — 2015. - № 12. - С.19-41. DOI: 10.7256/2409-7136.2015.12.17321.
4. Мелихова Е. Большая перемена // Российская газета – Экономика Юга России № 7207 (41). 28.02.2017
5. Новости НАО. URL: <http://naonews.ru/2017/02/22/centralizovannye-zakupki-ekonomiyat-byudzheta-nao/> (дата обращения: 13.03.17 г.)
6. Новости Ставрополя. URL: <http://newstracker.ru/news/economy/27-02-2017/bolee-400-mln-rub-sekonomilina-goszakupkakh-za-god-na-stavropole-35342?type=NewsItem> (дата обращения 13.03.2017 г.)
7. От заказов - к закупкам: сравнительный анализ законов N 94-ФЗ и N 44-ФЗ (подготовлен экспертами компании «Гарант»). - Специально для системы ГАРАНТ, 2013 г. URL: <http://base.garant.ru/57741320/> (дата обращения: 11.03.2016 г.)
8. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/ (дата обращения: 04.03.2016 г.)