

ГЛАВА 1

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА ЗАКАЗОВ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НУЖДЫ

1.1. Теоретические основы государственного заказа

За последнее столетие функции государства значительно расширились, особенно в промышленно развитых странах. Если говорить об экономической и социальной роли государства, то для ее определения наиболее существенными являются масштабы государственной собственности и доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте страны. Государственные расходы составляют сейчас почти половину ВВП в промышленно развитых странах и примерно одну четверть в развивающихся странах [104].

По прогнозам содержащимся в исследовании «Будущее государства», опубликованном в лондонском журнале «Экономист», дальнейший рост государственных расходов не будет столь значительным, а средний показатель будет колебаться вокруг отметки 50% ВВП страны [115].

Но именно возросшая роль государства и степень его вмешательства в экономику страны заставляют задуматься о качественном аспекте влияния государства на экономику, то есть сегодня «внимание переместилось с размера государства как такового и объема его вмешательства на его эффективность и степень удовлетворения нужд населения» [104].

Важнейшим элементом системы государственного регулирования является оптимизация расходов государственного бюджета. За счет бюджета осуществляются закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Мощным рычагом влияния на экономику государства является система государственных заказов, закупок продукции, работ и услуг для государственных нужд. Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям.

Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран, то они являются действенным инструментом управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. Поэтому всегда актуальны проблемы организации государственных закупок.

Современное государство является самым крупным потребителем, и на его нужды ежегодно тратятся значительные суммы средств налогоплательщиков.

Мировая практика выработала систему организации государственных закупок продукции, работ и услуг, обеспечивающую сокращение средств бюджета

за счет построения этой системы на основе принципов гласности, открытости, состязательности, экономичности и подотчетности. Такая система носит название – *прокьюремента*, который можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально удовлетворить потребности покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов [7].

В условиях конкуренции покупатель должен найти поставщика, который может предложить ему минимальную цену на предлагаемые товары, работы и услуги, а также выполнить и другие существенные для него условия (дополнительные требования к качеству продукции, срокам поставки, формам и срокам платежей и т.д.). На поиск такого контрагента по торговой сделке и направлены все процедуры, проводимые в рамках прокьюремента. Таким образом, прокьюремент можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной компании.

Конкурсный (тендерный) отбор представляет собой наиболее перспективную форму закупки, так как этот механизм в наибольшей мере соответствует экономической системе свободного рынка и обеспечивает рационализацию финансовых потоков.

Государственная система закупок должна иметь собственную инфраструктуру: управляющий центр, тендерные комитеты, базы данных, арбитраж и т.д.

«Прокьюремент – система организации закупок на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредиты мирового банка, применяемая на Западе и основанная на принципах гласности, справедливости, экономичности, эффективности и подотчетности» [77].

Для понимания сущности прокьюремента важно выделить ключевые моменты в его определении. Во-первых, это - закупки; во-вторых, - конкурсные торги; в-третьих, - интересы покупателя; и наконец, - совокупность практических методов и приемов

Прокьюремент как система организации закупок требует тщательного изучения, поскольку является относительно новым явлением для российской экономики. По меткому замечанию В.М. Дидковского: «...Если рыночной экономике не сделана прививка в виде прокьюремента – рынка нет, существует коррумпированная экономика». Но применение принципов и процедур системы прокьюремента не может быть в точности перенесено на отечественную почву. Оно требует творческого осмысления с учетом нашей специфики.

Рассмотрение государственной системы закупок как системы организации логистики государственных закупок целесообразно начать с общего представления о логистике как науке (рисунок 1.1).

Современная логистика это динамическая, постоянно развивающаяся наука, в поле интересов которой попадают все большие сферы хозяйственной деятельности. Это неизбежно сказывается и на развитии понятийного аппарата. Существует несколько подходов к пониманию сущности логистики в современной экономике, которые достаточно подробно освещены в многочисленных источниках, опубликованных за последнее десятилетие [35].

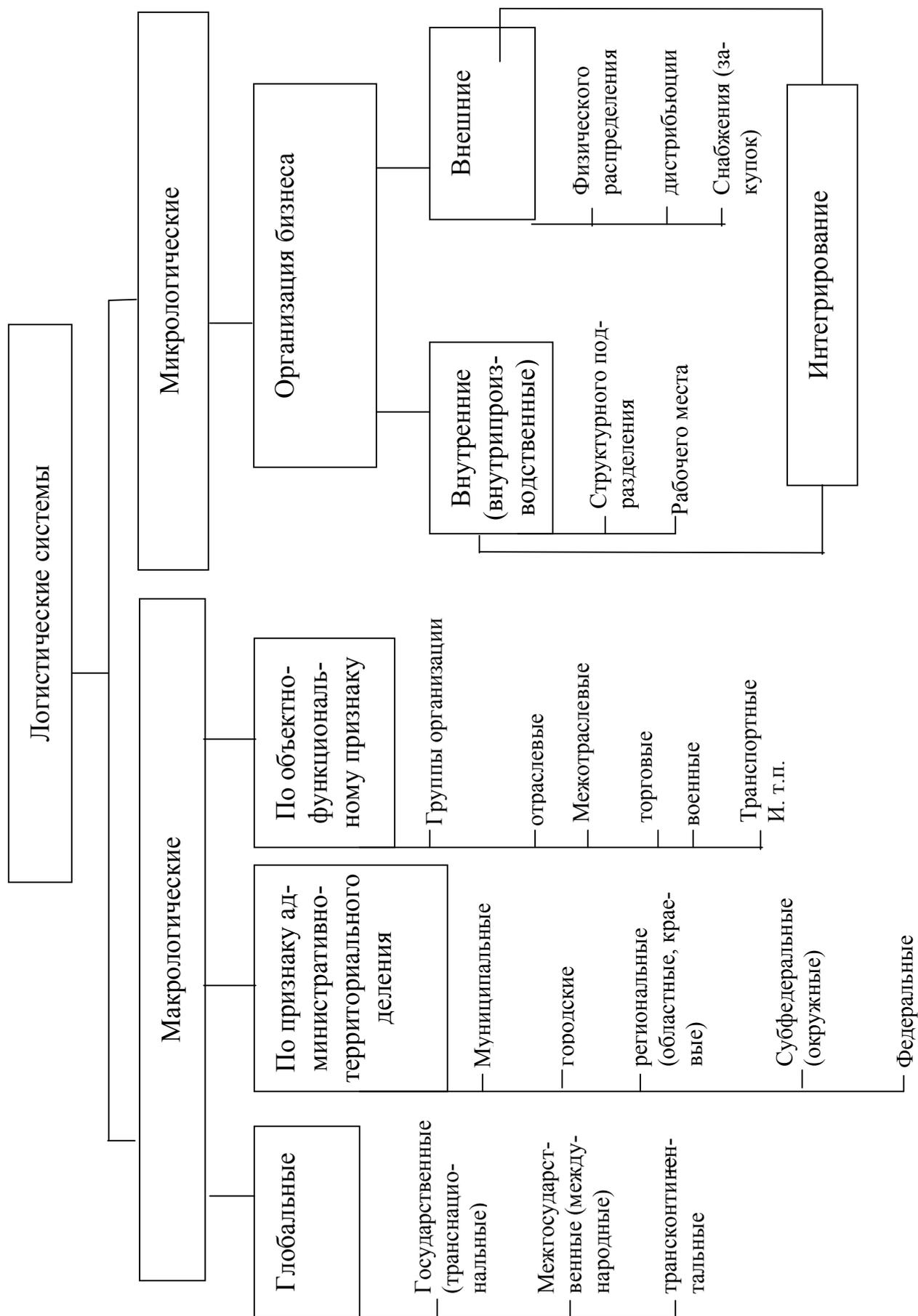


Рисунок 1.1 – Классификация логистических систем



Рисунок 1.2 – Укрупнение схемы микрологической системы фирмы

Первый и наиболее распространенный подход связывает понимание логистики со сферой товародвижения как многостадийным хозяйственным процессом, где основным объектом управления является материальный поток, а остальные виды потоков лишь обслуживают его (рисунок 1.2). Широкое распространение такого подхода объясняется тем, что развитие логистики в гражданской области было предопределено условиями хозяйствования фирм на рынке. Таким образом, логистика выступала как практический инструмент ведения бизнеса.

Вместе с тем, все большую популярность приобретает подход, согласно которому логистика воспринимается как система управления и как научная теория, методология, область и раздел экономической науки. Оценивая реальные и потенциальные возможности использования логистики как универсального инструментария достижения целей и задач предпринимательских структур в различных сферах экономики, можно рассматривать такой подход как наиболее перспективный. Исходя из этой точки зрения, «логистика государственных закупок» имеет право на существование в той же мере, в какой, например, биржевая и банковская логистика.

Нельзя не отметить и перспективы логистики, связанные с переходом развитых капиталистических стран к постиндустриальному информационному обществу, когда основным и решающим компонентом экономической жизни становится информация в широком понимании, а информационные потоки становятся основным объектом управления (рисунок 1.3.) [65].

В странах с развитой рыночной инфраструктурой система государственных конкурсов и, в частности, конкурсных госзакупок (тендеров) давно уже стала одним из естественных механизмов поддержания конкуренции и либерального хозяйственного уклада. Эта система требует достаточно сложной и тщательной организации, как в плане информационного обеспечения, так и подчас, и в материальном аспекте (склады, транспорт и т.д.). Доминирующим выступает именно информационное обеспечение процесса на всех его стадиях.

Упомянутая организация осуществляется логистикой закупок (тендеров), которая является неотъемлемой подсистемой макрологистики государства или мезологистики корпораций, если последние представлены, в основном, государственной формой собственности.

Учитывая транснациональную структуризацию современной экономики, тендеры часто организуют и транснациональные корпорации (ТНК) с акционерной формой собственности. Такие тендеры практически не отличаются от государственных.

Использование логистической концепции в системе государственных заказов позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек» [130], т.е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.

Логистика закупок преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата этого процесса с мини



Рисунок 1.3 – Функциональная структура логистической информационной системы

малыми затратами, решая тем самым задачу функционального поддержания логистических операций (рисунок 1.4).

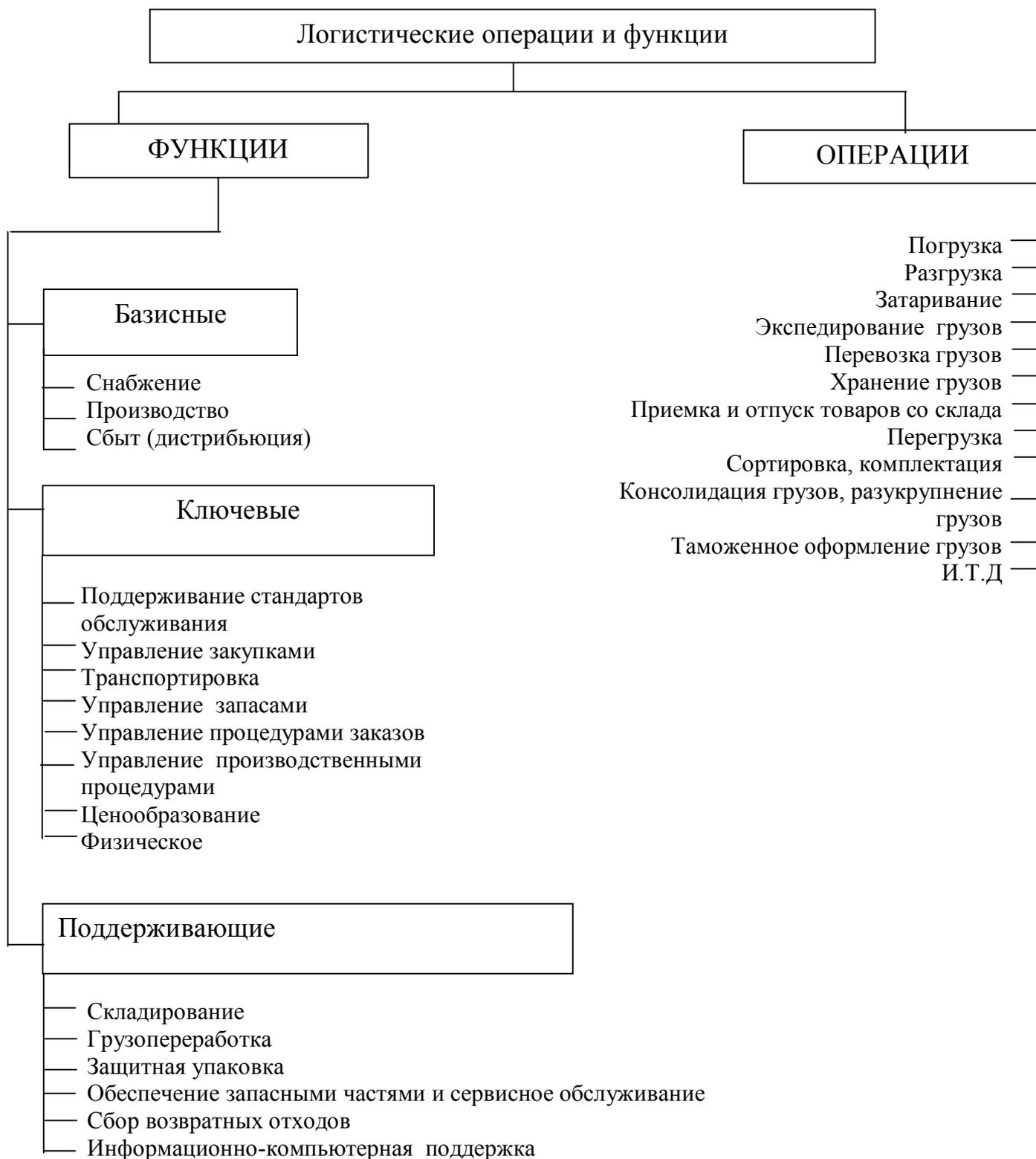


Рисунок 1.4 – Схема – классификация логистической операции и функций

Названная стратегическая цель подкрепляется системой целей, которые можно распределить по уровням, на первом из них система конкурсных государственных закупок обеспечивает:

- экономию;
- эффективность закупок;
- пресечение злоупотреблений.
- на наиболее низком уровне, согласно иерархии целей, система государственных конкурсных закупок способствует:
 - максимальному развитию конкуренции;
 - обеспечению справедливого отношения к поставщикам;
 - повышению уровня открытости и объективности процедур закупки;
 - установлению ответственности госзаказчика на основе отчетности [1].

На практике в соответствии с Федеральным законом №60-ФЗ от 13.12.94 года определены четыре направления государственных нужд:

- создание и поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации;
- поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации;
- обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации;
- реализация федеральных целевых программ.

Федеральный закон «О торгах на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд» содержит уточнение понятия государственных нужд, к которым относят « потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, удовлетворяемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных фондов Российской Федерации».

Структура и объем закупок продукции для государственных нужд определяется государственными заказчиками, исходя из объемов финансирования из бюджетов и внебюджетных фондов за вычетом расходов на заработную плату и других расходов, не связанных с расходами на закупку продукции. Статьями 63, 64, 65 проекта Бюджетного кодекса, предусмотрен порядок финансирования бюджетами всех уровней государственных (муниципальных) контрактов на закупку товаров, работ, услуг.

В Российской Федерации обязательность проведения конкурсных закупок для государственных нужд введена Указом Президента РФ №305 от 08.04.97 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

В настоящее время система государственных закупок в России существляется на четырех иерархических уровнях:

- 1) федеральном.
- 2) субфедеральном (окружном).

3) региональном.

1) местном (муниципальном).

Анализируя имеющийся опыт конкурсного размещения при закупках товаров (работ, услуг) для государственных нужд министерствами, ведомствами, региональными и местными органами власти, были выявлены следующие недостатки;

Показатели бюджетов различных уровней имеют существенные отклонения значений фактически профинансированных расходов на проведение государственных закупок от принятых в бюджетах. Размеры этих отклонений могут служить косвенным индикатором силы негативных явлений, существующих в системе формирования и исполнения государственных заказов.

2) действующая система закупок продукции для государственных нужд имеет децентрализованный характер, что связано с большим количеством бюджетополучателей, имеющих функции государственных заказчиков. На региональном и местном уровнях организация государственных закупок имеет еще более децентрализованный характер.

Так, например, в Санкт-Петербурге имеется 62 главных распорядителя средств регионального бюджета, 816 государственных заказчиков, заключающих государственные контракты и проводящих работу по конкурсному отбору поставщиков, около 2000 государственных заказчиков, которым делегирована часть функций государственных заказчиков на проведение конкурсных процедур. Одновременно 38, находящихся в Санкт-Петербурге подразделений органов власти, самостоятельно осуществляют закупку товаров (работ, услуг) на средства федерального бюджета. Государственные поставки на уровнях местных и региональных бюджетов характеризуются большим количеством объектов поставок при чрезвычайно широкой номенклатуре, которые требуются в малых количествах и объемах, иногда с дневной периодичностью. Все это приводит к низкой степени управляемости со стороны органов власти.

3) товары, имеющие однотипный характер, закупаемые различными бюджетополучателями (например, продовольствие и вещевое снабжение воинских подразделений, материально-технические ресурсы для функционирования органов власти и др.), из-за снижения объемов закупаемой продукции (дробление закупок) приводят к:

существенному уменьшению эффективности закупок;

снижению конкуренции среди поставщиков (среднее количество поставщиков, принимавших участие в конкурсах в 1999 г., составило 3 участника);

неоправданно высоким затратам по осуществлению государственной закупочной деятельности.

4) значительный объем закупок для государственных нужд проводится без конкурсов. Размещение заказов «у единственного источника» и методом ценовых котировок применяется крайне широко, а на региональном и местном уровнях является наиболее частой формой закупок.

5) существующая практика заключения договоров без фальсификации конечной цены поставки продукции с обязательствами заказчика оплатить исполнителю выполненные работы «по уровню фактических затрат с учетом приня-

того процента рентабельности» приводит к повсеместному списанию на государственные заказы затрат, не имеющих к ним никакого отношения.

б) заключение договоров поставки для государственных нужд без обеспечения бюджетным финансированием с оговоркой «оплатить выполненные работы (поставленную продукцию, оказанные услуги) в случае появления дополнительного финансирования» приводит к возможностям для коррумпированных проявлений отдельных чиновников.

7) при проведении конкурсов имеют место нарушения правил и процедур, предусмотренных нормативными актами (несоблюдение срока проведения отдельных процедур конкурса, некачественная подготовка конкурсной документации, изменение условий конкурса в ходе его проведения, нарушений правил определения победителя и т.д.), что приводит к покупке продукции по более высоким ценам, по сравнению со средними сложившимися ценами, при высоких затратах на проведение конкурса. Имеют место нарекания к качеству продукции, поставляемой организацией, выигравшей торги.

8) существенным фактором удорожания продукции, поставляемой для государственных нужд, является практика осуществления поставок в форме товарного кредитования заказчика с неопределенными сроками финансовых расчетов, что приводит к дополнительным издержкам, существенно превышающим стоимость финансовых заимствований в коммерческой практике.

Устранение недостатков в системе обеспечения государственных нужд должно быть направлено на:

сокращение количества основных государственных заказчиков, осуществляющих закупки для государственных нужд;

дозированное, легитимное присутствие в процессе закупок государственных структур, включающихся в конкуренцию за поставки для государственных нужд;

изменение системы организации финансовых потоков, с привлечением к финансированию поставок продукции для государственных нужд кредитных учреждений;

введение контроля со стороны общественности за расходами при закупках путем введения постоянно действующей системы выборочных аудиторских проверок и публикаций их результатов;

оптимизацию распределения полномочий по закупкам между различными иерархическими уровнями государственной системы управления.

1.2. Сущность и функции государственного строительного заказа

На современном этапе состояние отечественной экономики характеризуется значительным потенциалом с точки зрения долгосрочной перспективы ее развития и требует взвешенных управленческих решений.

Практика показала, что ориентация только на рыночное саморегулирование ведет к серьезным деформациям в социально-экономических процессах. Оче-

видно, что государственное регулирование является неотъемлемой частью системы управления социально-экономическими процессами.

В общем виде государственное регулирование экономики можно определить как систему мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемую государством и его структурами в целях стабилизации развития существующей социально-экономической системы.

На современном этапе можно говорить об опосредованном государственном управлении экономикой. Например, в сфере инвестиционно-строительного комплекса - 88 % составляют коммерческие строительные организации [36].

В идеале высокая результативность должна автоматически следовать из рациональной (детерминированной) рыночной структуры и поведения субъектов, которое она обуславливает. Но вследствие разных причин рынок может стать несостоятельным, что приводит к такому экономическому результату, который оказывается плохим для большинства субъектов рынка, вплоть до массового банкротства (самоуничтожение рынка). Тогда правительство может прибегнуть к политике вмешательства и попытаться улучшить состояние экономики, применяя политические меры, которые будут воздействовать как на структуру рынка, так и на поведение предприятий. И более целесообразно это проводить в режиме «профилактики», и на «шоковой терапии». Поэтому термин «стабилизация» является ключевым. Он означает выбор «диапазона» развития экономики, своего рода индикативное (ориентирующее) управление. В первую очередь, инструменты стабилизации экономики направлены на ограничение в определенном диапазоне хаоса рынка (принципиально неустранимом: конкуренция), следствием чего являются периодические «скачки» (пример, 1998 г. – для РФ). Данная ситуация является типичной не только в экономических системах и этими вопросами интенсивно занимается синергетика – теория самоорганизующихся систем. Подобные скачки называются бифуркацией. Для их упреждения и необходима стабилизация в определенном диапазоне развития экономики. Особенно это касается такого ее важного элемента как инвестиционно-строительный комплекс, который является внутренним источником саморегуляции отечественной экономики экономической системы РФ.

Для наглядности целесообразно рассмотреть схему финансовых потоков в экономической системе и их баланс рисунок 1.5

Простейшим уравнением баланса финансовых потоков будет следующее:

$$\text{ВВП} = \text{С} + \text{И} + \text{ГЗ} \quad 1.1$$

где

ВВП – валовой внутренний продукт;

С – потребление;

И- инвестиции;

ГЗ - государственные закупки.

Закупки значительных объемов продукции должны осуществляться эффективным образом: риск ошибки велик.

Исходным для определения сущности государственного заказа является понятие государственных нужд. Разными законодательными актами они трактуются по-разному.

Так, в соответствии с законом Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных государственных нужд [133], федеральные государственные нужды - это потребности Российской Федерации в продукции, необходимой:

- для реализации федеральных, межгосударственных целевых программ, которыми предусмотрено решение приоритетных социально-экономических, научно-технических, природоохранных задач;
- для создания и поддержания государственных материальных резервов;
- для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности;
- для обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации.

Поскольку под «федеральными государственными нуждами» понимаются названные выше потребности, то это строго ограничивает круг государственных заказчиков. Тем самым, возможны поставки продукции, финансируемые за счет средств федерального бюджета, но не относящиеся к федеральным государственным нуждам.

Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» существенно видоизменил понятие государственного заказчика по сравнению с законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

В соответствии с указом, практически все заказчики, которые располагают средствами федерального и регионального бюджета и государственных внебюджетных фондов, автоматически становятся государственными заказчиками.

Аналогично, в соответствии со статьей 525 Гражданского кодекса, государственными нуждами признаются потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования[31].

Поэтому понятие «государственный заказ» можно определить как закупки и поставки продукции для государственных нужд (включая товары, работы и услуги), осуществляемые государственными заказчиками на территории Российской Федерации за счет бюджетных источников финансирования, а также государственных внебюджетных фондов. В зависимости от источников финансирования закупок и с учетом уровней государственной власти различают три уровня государственного заказа: федеральный заказ, заказ субъекта РФ и муниципальный заказ.

В условиях переходной экономики государственный заказ выполняет ряд важнейших функций. К основным из них относятся следующие.

1. Воспроизводственная функция. Механизм государственного заказа позволяет удовлетворить государственные нужды в продукции, работах и услугах

в заданных объемах и с требуемым качеством. Это обеспечивает стабильные воспроизводственные экономические связи с участием государства.

2. Стимулирующая функция. Государственный заказ является действенным инструментом поддержки промышленных предприятий, создания благоприятных инвестиционных условий, сохранения и создания рабочих мест, расширения налогооблагаемой базы и т.п. Тем самым государственный заказ может быть инструментом проведения эффективной структурной политики. Наряду с этим расширение государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса.

Реализация этой функции напрямую связана с государственной политикой протекционизма, направленной на поддержка отечественного производителя.

3. Функция ценового регулирования. Государственный заказ, влияя на уровень цен при государственных закупках, способен косвенно влиять на динамику цен в экономике в целом. Это обеспечивает возможность индикативного воздействия государства на процессы ценообразования в переходной экономике.

4. Контрольно-учетная функция. Эта функция государственного заказа тесно связана с необходимостью создания эффективной системы контроля расходования бюджетных средств. При этом в российских условиях становление и развитие системы государственного заказа во многом было ускорено борьбой с коррупцией.

Каждая из приведенных функций государственного заказа имеет собственные критерии эффективности:

- обеспечение заданного объема и требуемого качества поставок при минимальных затратах (воспроизводственная функция);
- получение максимального эффекта (платежи и бюджет, занятость и т.п.) при обеспечении требуемого объема и качества поставок (стимулирующая функция);
- минимизация темпов инфляции и доли монопольно высоких цен (функция цен регулирования);
- соблюдение бюджетной дисциплины (учетно-контрольная функция).

При этом между перечисленными критериями эффективности могут возникать противоречия. Например, обеспечение занятости населения и поддержка предприятий путем государственного заказа (стимулирующая функция), могут повышать затраты, государства на оплату государственного заказа по сравнению с импортом (воспроизводственная функция).

Становление и развитие системы государственного заказа в России оказалось тесно связанным с этапами проводимых рыночных преобразований.

Экономические реформы в стране начались на фоне глубокого кризиса советской плановой экономики. Попытки частичной либерализации планово-распределительной системы при сохранении ее основ, предпринятые в 1987 - 1988 годах, лишь усугубили кризис. Разрушение денежной системы и нарастание товарного дефицита стали одним из главных факторов распада СССР и к исходу 1991 года поставили экономику в катастрофические условия. Нужны

были решительные действия по восстановлению управляемости экономикой и в перспективе - по созданию условий для экономического роста.

Предпринятые в 1992 году меры позволили приступить к решению этих задач и положили начало радикальной экономической реформе в России, призванной обеспечить переход от планово-распределительной к рыночной экономике.

При этом переход от централизованного обеспечения материальными ресурсами всех юридических лиц к их полной самостоятельности был осуществлен чрезвычайно резко, можно сказать, одномоментно. Первоначально преобладало мнение, что рынок сам по себе расставит все на свои места.

Поэтому государство лишь провозгласило принцип конкурсного размещения государственных закупок. На практике же конкурсы почти не проводились, потому что с точки зрения нормативного обеспечения самих процедур торгов этот принцип регламентирован не был. Наряду с этим постоянно возникали проблемы, связанные с неплатежами государства за уже, произведенные поставки. Это подрывало саму основу государственного заказа.

Вместе с тем, в практической деятельности все актуальнее становилась необходимость организаторско-хозяйственных функций государства. Это нашло свое отражение в законе Российской Федерации «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [78].

Другим российским законодательным актом в сфере регулирования государственных закупок стало Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное указом Президента Российской Федерации [77]. Этот документ и повлек за собой кардинальное изменение в системе государственных закупок. Несмотря на то, что не все разделы этого документа были проработаны с требуемой глубиной, нельзя не видеть в нем стремление государства навести порядок в сфере расходования бюджетных средств.

В соответствии с указом, заказы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд должны были размещаться на торгах (конкурсах), если иное прямо не предусматривалось федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Главным результатом этого этапа преобразования системы государственных закупок явилось то, что конкурсные торги вошли в повседневную практику деятельности государственных структур.

В то же время, как показал анализ, в проведении конкурсных торгов сложились существенные недостатки.

Они связаны, главным образом, с нарушением правил и процедур, предусмотренных нормативными актами, - несоблюдением сроков проведения отдельных процедур торгов, некачественной подготовкой конкурсной документации, изменением условий конкурсов в ходе их проведения, нарушением правил определения победителя, отсутствием обеспечения конкурсных заявок, нарушением правил представления и отзыва конкурсных заявок и т.д. В результате по многим конкурсным торгам не удалось обеспечить приемлемый уровень конкуренции среди их участников.

В целом в российском законодательстве отношения по закупкам и поставкам для государственных нужд до 1999 года регулировались Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», «О государственном оборонном заказе», "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" и «О государственном материальном резерве», а также указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года N 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

В связи с принятием федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ "О конкурсах на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года N" 305 утратил силу.

Закон регулирует размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) путем проведения конкурсов. В то же время им не урегулированы отдельные нормы действующей нормативной базы по вопросам государственных закупок.

В целях совершенствования законодательной базы государственных закупок и ликвидации неточностей, допущенных российским законодательством, правительство приняло решение о разработке проекта федерального закона «О закупках и поставках продукции для государственных нужд».

Проект этого федерального закона является процедурным и включает основополагающие нормы прежних федеральных законов. Принятие нового закона позволит обеспечить более качественное проведение процедур государственных закупок с учетом норм международного права.

Проблема заключается в том, что в настоящее время формирование рыночной среды в России находится в начальной стадии. Сразу достигнуть уровня, который сложился в странах с многолетними рыночными традициями, невозможно. Например, для обеспечения договорного государственного заказа необходима конкурсность его размещения, что требует преодолеть монополизм в производстве большинства видов продукции производственно-технического назначения.

На практике этого можно достичь в результате длительных структурных реформ.

Однако и в условиях переходной экономики развитие системы государственного заказа существенно влияет на стабилизацию социально-экономических процессов, происходящих в России.

Так, реализация системы конкурсного размещения заказов на поставки для государственных нужд Российской Федерации характеризуется следующими данными.

За первое полугодие 2000 года заключено 204915 контрактов общей стоимостью 105 млрд. рублей, в том числе по итогам проведенных конкурсов - 34013 контрактов общей стоимостью 80,36 млрд. рублей. По сравнению с первым полугодием 1999 года, по федеральным органам исполнительной власти

количество заключенных на конкурсной основе контрактов увеличилось в 1,98 раза, общая стоимость контрактов увеличилась в 1,6 раза.

При этом стоимость контрактов, заключенных на конкурсной основе на поставку товаров отечественного производства, составила 96,9 %, с субъектами малого предпринимательства - 4,7 %.

Экономия бюджетных средств за первое полугодие 2000 года за счет конкурсного размещения государственных заказов составила по федеральным органам исполнительной власти - 4,6 млрд. рублей (10,3 %).

Среди федеральных органов исполнительной власти наиболее значительную экономию бюджетных средств за счет конкурсного размещения заказов на поставки продукции для государственных нужд обеспечили Госстрой России - 26,4 % (3,01 млн. рублей), Роскартография - 25 % (5,11 млн. рублей), Росавтодор - 9,9 % (2,5 млн. рублей), Миннац России - 9,3 % (10,59 млн. рублей).

В 2001 году объемы закупок составили 218,5 млрд. рублей, или 108,4 % уровню 2000 года. Для сравнения - закупки продукции для федеральных государственных нужд в 2000 году оцениваются в объеме 196,72 млрд. рублей, или 131,6 % к фактическому уровню 1999 года. При этом доля закупок продукции для федеральных государственных нужд в валютном внутреннем продукте Российской Федерации в стоимостном выражении составляла: в 1999 году, - 3,3 %, в 2000 году - 3,2 %, в 2001 году всего 3 %.

Как свидетельствует накопленный опыт, дальнейшее развитие системы размещения заказов для федеральных государственных нужд требует:

- согласования государственными заказчиками с Минэкономразвития России размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд у единственного источника, а также проведения двухэтапных открытых и закрытых конкурсов;

- направления Госкомстатом России в Минэкономразвития России необходимой статистической информации о системе государственных закупок, включая базы данных, формируемых на основе входной информации;

- ежемесячного представления государственными заказчиками в Минэкономразвития России данных мониторинга закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд;

- внесения необходимых изменений и дополнений в действующую нормативно-правовую базу государственных закупок в связи с реорганизацией структуры федеральных органов власти.

Система государственного заказа обладает синергетическим эффектом, который состоит в следующем. Если государство выигрывает от повышения эффективности закупок, то коммерческие организации (в частности, инвестиционно-строительного комплекса), имея возможность добиться присуждения контракта в условиях конкуренции, получают дополнительный импульс к саморазвитию. И то и другое выгодно обществу.

С учетом вышесказанного конкретизируем роль и функции государственного регулирования экономики.

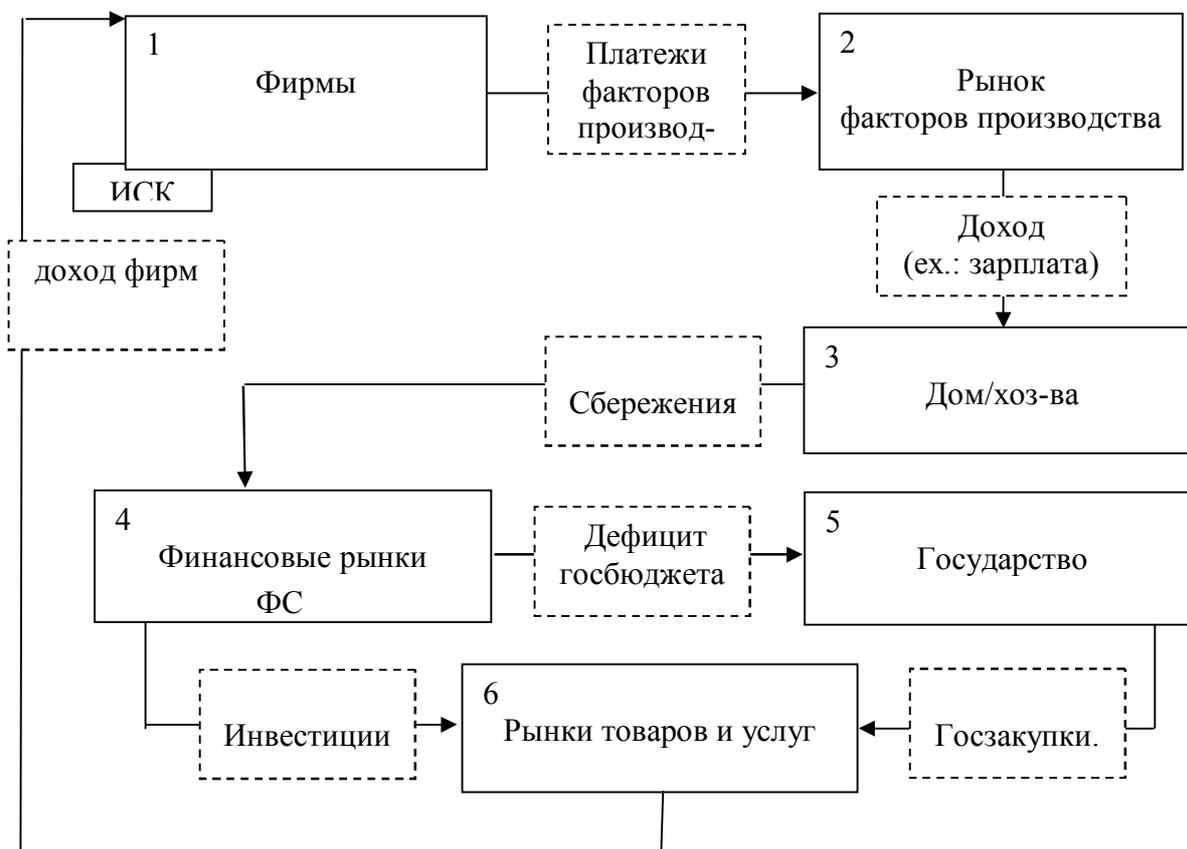


Рисунок 1.5.– Финансовые потоки в экономике

В рыночной экономике государство одновременно выступает:

- как организатор экономического порядка (установление общих "правил игры" и гарантий их стабильности и выполнения);
- как предприниматель (осуществление инициативной экономической деятельности в пределах установленных норм и правил);
- как персонификатор и выразитель общественных целей и интересов.

Организационные механизмы, предназначенные для реализации данных функций, прежде всего, включают в себя:

- систему государственных программ развития, а также процедуры и инструменты их реализации и контроля;
- механизмы мобилизации ресурсов и концентрации их на приоритетных направлениях (государственные гарантии, кредиты, заказы);
- систему мониторинга целевых параметров и использования ресурсов;
- правовое обеспечение инструментов государственной политики.

Одним из важнейших элементов регулирования экономики является государственный заказ, размещенный в частности, в инвестиционно-строительном комплексе. Регулирование рынков товаров, работ и услуг может быть определено как функция органов государственного управления по изучению факторов экономической среды, оказывающих влияние на функционирование этого рынка, и оптимизацию взаимоотношений между субъектами рынка (производитель - посредник - потребитель)[65]. Положительная синергетика этой цепочки,

в значительной степени зависит от перспектив развития государственного строительного заказа.

Размещение государственного строительного заказа целесообразно проводить на конкурсной основе, что позволяет привлечь нескольких подрядчиков и поставщиков при их ответственности за весь комплекс работ и услуг. Опыт проведения торгов в строительстве показывает, что стоимость предмета торгов снижается на 5—30% (и такой разброс обусловлен спецификой подрядных торгов), сроки выполнения работ и услуг также сокращаются в среднем на 15-25% [137]. Торги становятся важным инструментом экономической оптимизации цены на строительство и строительную продукцию, повышения эффективности государственных инвестиций, средством сокращения государственных расходов, выбор компетентных поставщиков. Основными социально-экономическими результатами перехода на систему конкурсов является оптимизация стоимости и продолжительности строительства, структуры строительных организаций, численности и квалификационного состава работающих [137].

Идея использования государственного заказа для обеспечения стабилизации экономики активно внедряется в разных странах: Италия, Германия, Бельгия, США и т.д.

Практически во всех странах государство является важнейшим участником закупок продукции. Так, в США доля государственных закупок равна примерно 15 % национального бюджета, что составляет около 200 млрд. долларов в год. Еще выше эта доля в социально-ориентированной экономике (в Германии, Франции и др. В государствах с переходной экономикой доля государственных закупок в национальном бюджете достигает 50 % [77]

Прокьюремент как показана в 1.1 – это совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально удовлетворить потребности покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов [77].

Применительно к российским условиям в этом значении используется термин «государственный заказ».

Исходным для определения сущности государственного заказа является понятие государственного заказчика. Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" определяет содержание понятия государственного заказчика [131]. В соответствии с указом, практически все заказчики, которые располагают средствами федерального и регионального бюджета и государственных внебюджетных фондов, автоматически становятся государственными заказчиками. Аналогично, в соответствии со статьей 525 Гражданского кодекса, государственными нуждами признаются потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования [31]. *Поэтому понятие «государственный заказ» можно определить как закупки и поставки продукции для государственных нужд, осуществляемые государственными заказчиками на территории Российской Федерации за счет бюджетных источников финансирования, а также государственных внебюджетных фондов.*

Государственный заказ (и государственный строительный заказ в качестве одного из основных его элементов) выполняет ряд важнейших функций в экономике региона. К основным из них относятся следующие.

1) *производственно-потребительская функция*. Механизм государственного заказа позволяет удовлетворить государственные нужды в товарах, работах и услугах в заданных объемах и с требуемым качеством. Это обеспечивает стабильные экономические связи с участием государства.

2) *стимулирующая функция*. Государственный заказ является действенным инструментом поддержки промышленных предприятий, создания благоприятных инвестиционных условий, сохранения и создания рабочих мест, расширения налогооблагаемой базы и т.п. Тем самым государственный заказ может быть инструментом проведения эффективной структурной политики. Наряду с этим расширение государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса.

3) *функция ценового регулирования*. Государственный заказ, влияя на уровень цен при государственных закупках, способен косвенно влиять на динамику цен в экономике в целом. Это обеспечивает возможность дистанционного (индикативного) воздействия государства на процессы ценообразования в экономике.

4) *контрольно-учетная функция*. Эта функция государственного заказа тесно связана с необходимостью создания эффективной системы контроля расходования бюджетных средств. При этом в российских условиях становление и развитие системы государственного заказа во многом было ускорено борьбой с коррупцией.

5) *стратегическая функция*. Направление развития является одним из решающих факторов существования экономической системы. И государственный заказ задает это направление на краткосрочную перспективу. Как показывает практика (в особенности, при выходе из кризиса) одним из основных элементов государственного заказа является государственный строительный заказ.

Каждая из приведенных функций государственного заказа имеет собственные критерии эффективности:

- обеспечение заданного объема и требуемого качества выполнения работ при минимальных затратах (производственно – потребительская функция);
- получение максимального эффекта (платежи в бюджет, занятость и т.п.) при обеспечении требуемого объема и качества работ (стимулирующая функция);
- минимизация инфляции и доли высоких цен (функция регулирования цен);
- соблюдение бюджетной дисциплины (учетно-контрольная функция).

(выбор направления развития экономической системы и ее корректировка с минимальными потерями для общества)

При этом между перечисленными критериями эффективности могут возникать противоречия. Например, обеспечение занятости населения и поддержка организацией путем государственного заказа (стимулирующая функция), могут повышать затраты государства на оплату государственного заказа по сравнению с импортом (производственно-потребительская функция).

Что касается государственного строительного заказа, то практика его размещения посредством проведения подрядных торгов позволяет выделить следующие параметры для оценки их эффективности [84]:

- снижение стоимости контракта;
- сокращение сроков исполнения контракта;
- повышение качества работ.

«Сложность» (непредсказуемость результата) подрядных торгов в значительной мере влияет на достоверность оценки эффективности исполнения государственного контракта.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт заказов для государственных нужд

Практически во всех развитых странах государство является важнейшим заказчиком продукции на внутреннем рынке для государственных нужд. В США, например доля государственных закупок равна примерно 15 % распределительной части национального бюджета. В нашей стране с 1985 года по 1995 год объем государственных закупок вырос на 46 %, по сравнению с ростом на 142 % с 1975 года по 1985 год, что связано, в основном, с крупным сокращением расходов на оборону. Рост объема федеральных закупок в этот период был меньше, чем рост объема закупок на уровне штатов и местных органов управления. Еще выше доля государственных закупок в странах, где государственное управление существенно влияет на экономику (ФРГ, Франция и др.). В государствах с переходной экономикой доля государственных закупок в распределительной части национального бюджета достигает 50 %.

Столь значительные объемы государственных закупок делают задачу обеспечения их эффективности первостепенной. Эффективность государственных закупок обеспечивается: прозрачностью закупочных процедур, экономичным расходованием бюджетных средств, строгой отчетностью ответственных за закупки лиц и справедливостью в обеспечении доступа всех поставщиков к государственным заказам.

Мировая практика показывает, что наиболее эффективным способом выполнения всех принципов прокьюремента является проведение публичных конкурсов. Достойной альтернативы процессу размещения государственных заказов нет, ибо закрытость и субъективизм их осуществления порождают коррупцию и нерациональное расходование бюджетных средств. Виды конкурсных процедур, применяемых в зарубежной практике, приведены на рисунке 1.6

По классификации Организации стран экономического сотрудничества в зависимости от степени свободы закупочных органов в выборе поставщика конкурсы делятся на автоматические и дискреционные. Дискреционные конкурсы предоставляют закупочным органам большую свободу в выборе поставщика, так как лишь часть условий контракта объявляется заранее.



Рисунок 1.6 – Виды конкурсных процедур, применяемых в зарубежной практике

При автоматических конкурсах указывают основные условия контракта (сроки поставки, условия платежей, технические спецификации и т.д.) Контракт получает фирма, которая гарантирует соблюдение всех его условий и предлагает наименьшую цену, т.е. присуждение контракта происходит как бы автоматически.

Случаи применения этих конкурсов и процедура их проведения обычно строго регламентируются. Практически в каждой стране существуют пороговые количественные параметры обязательности публичных торгов, но в таких странах как Египет, Ирак, Иран и Саудовская Аравия, необходимость торгов для выдачи заказа оговаривается для всех организаций государственного сектора независимо от стоимостизаказа [39]. Для государственных агентств Франции применение конкурсной процедуры обязательно для любых заказов на суммы свыше 60000 долл.

Прямые заказы возможны только для более мелких объемов заказов. В ряде стран государственные органы должны обнародовать информацию о всех предоставленных контрактах свыше определенной стоимости. В США она составляет 25000 долл [39]. В большинстве стран (США, Японии, Германия, Франции, Италии, Нидерландах, Испании и др.) закупочная политика регулируется

специальным законодательством, а в остальных – ведомственными инструкциями.

Нельзя сказать, что для России конкурсные процедуры являются каким-то новым явлением. В нашей стране корни по законодательному оформлению процедуры публичных торгов берут свое начало в середине XVII века когда были введены «поручные записи», производимые артельщикам, выигравшими подряд, "чтобы можно было верить" [21]. В 1772 году появляются такие элементы торгов как гласность, публичность и регистрация всех предложений. Указы о торгах вывешивались на городских воротах, заявки претендентов письменно регистрировались в канцеляриях, и после присуждения подряда победитель и его цена публично объявлялись. С XVIII века публичное объявление торгов является также мерой пресечения злоупотреблений чиновников и сговора подрядчиков, которое являлось обязательным требованием, утвержденным Петром I в «Регламенте об управлении адмиралтейством и верфью» в 1722 г. Законодательные акты о торгах 1719-1830 годов были сведены в «Положении о казенных поставках и торгах», которое являлось руководством для торгово-закупочной деятельности российской казны и имело международный характер, так как торги с границей стояли на первом месте. В августе 1923 г. Совет народных комиссаров принял "Инструкцию о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки". Обязательное заключение сделок на выдачу государственных заказов сохранилось до начала 30-х годов, а потом было предано забвению более чем на пятьдесят лет [21].

Отечественная система закупок в настоящее время находится в стадии становления, поэтому важно познакомиться с некоторыми деталями проведения закупок в различных странах.

В США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году. В нынешнем виде механизм осуществления государственных закупок в США в основном сложился к 1984 году, когда был принят свод законодательных и подзаконных актов в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд» [85].

В соответствии с американским законодательством ответственность за правовое сопровождение закупочной политики и формирование контрактных систем государственных закупок несет Управление политики федеральных закупок - одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США. Наряду с законодательством, регулирующим политику государственных закупок, оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок.

На сегодняшний день в этой стране создана уникальная государственная компания - Федеральная контрактная система (ФКС), неотъемлемой частью которой являются государственные контракты или государственные заказы. Государственный рынок или «рынок государственных учреждений составляют организации федерального правительства правительств штатов и местные органы, покупающие или арендующие товары, необходимые им для выполнения своих функций по отправлению власти" является самым крупным и емким [67].

По данным статистики на начало 90-х годов, на рынке государственных учреждений ежегодно работают 230-240 тысяч компаний-подрядчиков. Это составляет около шестой части от общего числа всех компаний США. Численность рабочих и служащих, занятых в системе государственных закупок составляет 142 тыс. человек. Около трети всех совокупных расходов США по федеральному бюджету приходится на государственные закупки. Правительство оказалось самым крупным потребителем в масштабе страны в целом.

Среди развитых стран правительство США является самым крупным заказчиком товаров и услуг для нужд государственного потребления. В США: государственный рынок разделен на три основные части:

- военно-промышленное потребление (военная техника, топливо, сырье, услуги, проведение гражданских и военных программ НИОКР);
- общегосударственное потребление (стандартные товары, машины, механизмы, оборудование, транспортные услуги, строительство государственных зданий и сооружений, государственные запасы сырья, материалов и так далее);
- внутриведомственное гражданское потребление (машины, оборудование, товары, сырье, топливо, материалы, средства связи, транспорт, услуги, НИОКР).

В настоящее время по действующему законодательству США на федеральном уровне правом осуществлять закупки на рынке обладают четыре организации, а именно:

- 1) министерство обороны США.
- 2) национальное Агентство по авиации и исследованию космического пространства (NASA).
- 3) агентство по НИОКР в энергетике (ERDA).
- 4) администрация общих услуг (GSA) - организация, осуществляющая закупки для всех остальных ведомств США продукции и услуг, необходимых для их функциональной деятельности.. Специфическую продукцию эти ведомства осуществляют самостоятельно.

Администрацию общих услуг можно приблизительно сравнить с бывшим Госснабом. Она была создана в соответствии с принятым Конгрессом Государственным Законом 152, Законом о федеральной собственности и административных услугах от 1949 года по результатам доклада государственной комиссии (Комиссии Гувера). Эта государственная организация устанавливает стандарты государственных закупок и запасов для последующего применения, и заключает долгосрочные контракты по установленным ценам, закупает централизованно и хранит на складах материалы и оборудование, необходимые для обеспечения работы государственного аппарата (канцелярские принадлежности, компьютеры, копировальные машины и т.д.). Она же централизованно управляет всем парком принадлежащих правительству США автомобилей, заключает контракты на снабжение федеральных зданий электроэнергией и т.д.

Министерства и ведомства ежегодно подают в GSA заявки на планируемые ими к приобретению товары и услуги, а затем покупают их в GSA по оптовым ценам с небольшой надбавкой, обеспечивающей содержание товаропроводящей системы.

В целом, за счет того, что GSA покупает продукцию крупными партиями путем проведения конкурсов, общие затраты существенно сокращаются по сравнению с тем, если бы каждое ведомство закупало товары и услуги самостоятельно по небольшим контрактам или в розницу.

Отдельно следует рассмотреть опыт Почтовой службы США (USPS), которая является крупнейшей государственной организацией после Министерства обороны США и GSA. Организация находится на самофинансировании. Объем ежегодных закупок GSA товаров и услуг достигает 55 млрд долларов. В соответствии с Законом о реорганизации почты от 1970 года, Почтовой службе США разрешено создавать свои собственные правила и положения, как коммерческому предприятию. Эта служба освобождается от исполнения многих законов, правил и распоряжений, относящихся к государственным закупкам, например, таких, как закон о конкуренции при подряде с его политикой «полной и открытой конкуренции». Осуществление закупок включает закупку оборудования, строительство, а также контракты на перевозки внутренней почтовой корреспонденции. Развитие таких альтернативных средств связи, как факс, электронный обмен информацией, Интернет, телефон, видео, ускоренная доставка корреспонденции и частные услуги по доставке вынуждают Почтовую службу действовать быстро и эффективно. И в достижении этого отдел закупок должен играть главную роль [135].

Следует подробнее остановиться на экономико-хозяйственных взаимоотношениях двух участников: государства-заказчика и подрядчика (организации-исполнителя) при выполнении государственного контракта. Оба участника являются равноправными партнерами при выполнении государственного контракта.

Законодательство США четко формулирует обязанности двух сторон, а именно: «поставщик обязан продать частную собственность или услуги, включая строительство, покупатель-государство их оплатить» [89].

И хотя законодательством определены равные права государства-заказчика и организации-подрядчика при выполнении государственного контракта, следует отметить значительные привилегии и преимущества за государством-заказчиком.

Федеральное контрактное право, регулирующее отношения между государством-заказчиком и организацией-поставщиком, предусматривает односторонний отказ от заказа государством-заказчиком. В этом заключается фундаментальное отличие контрактного права на частнокапиталистическом рынке, регулирующем отношения между отдельными компаниями-поставщиками.

Таким образом, экономико-правовое регулирование государственных заказов, а именно система прокьюременты, затрагивает все стороны хозяйственной деятельности США и позволяет наиболее эффективно использовать средства федерального правительства, правительств штатов и местных органов.

Закупки, производимые агентствами по поручению правительства США, регулируются и дополняются FAR (Федеральным регулированием закупок).

Исторически, правительство США проявляет стойкий интерес к упрощенным процедурам приобретения товаров и услуг. Долгое время определение

«маленькая закупка» сопровождалось достаточно специфическими инструкциями. Сравнительно недавно термин «маленькая закупка» стал соответствовать определенной сумме, которая составляла 25000 долл.[68]. Тем не менее, процедуры закупки сопровождалось обременительными правилами, формами и т.д., и не могли проводиться достаточно быстро. И лишь совсем недавно Конгресс подписал два закона, которые регулируют упрощенную процедуру приобретения товаров и услуг:

федеральные закупки, действующие по упрощенным процедурам 1994 (FASA).

закон Clinger-Cohen 1996.

Эти законы внесли упорядоченность в процедуру государственных закупок по упрощенной системе. Ключевое значение принятых законов заключается в следующем:

1) дано определение новому термину "упрощенная процедура закупок". Пороговые значения объемов закупок в стоимостной форме соответствуют различным их видам:

- 100000 долл. - упрощенные закупки;
- 25000 долл. " малые закупки;
- 2500 долл. - микрозакупки.

2) поднят порог упрощенных закупок до 100 000 \$.

3) разрешено производить процедуры микрозакупок до 2500 \$ у единственного источника.

4) законодательно упрочено положение мелкого бизнеса.

5) ведено требование использования электронных торгов при наличии любой возможности.

Одной из наиболее интересных идей проведения государственных закупок является использование электронных таблиц с расценками в сети Интернет для упрощения доступа и охвату большей территории.

Важным изменением FASA является предоставленная возможность делать закупки до 2500 долл. без проведения громоздкой процедуры заключения государственного контракта. Поэтому, принятые законы поощряют покупателей стремиться к упрощенной системе процедуры закупок и эффективно выполнять условия агентств, осуществляющих государственные закупки. Старые методы проведения процедуры государственных закупок (использования наличных денег - imprest фонд, внесение залога и письменные заявки) все чаще уступают дорогу устным и электронным заявкам. Упрощенные процедуры предназначены для уменьшения административных затрат, повышения участия в закупках представителей мелкого бизнеса, поддержки женских предприятий мелкого бизнеса, увеличения эффективности и экономии государственного контракта, а главное избежания ненужных трудностей для агентств и подрядчиков. Из-за экономии средств упрощенные процедуры продолжают привлекать внимание Конгресса, а также других общественных групп, заинтересованных в эффективности правительственных закупок.

В последнее десятилетие получил распространение опыт осуществления совместных закупок государственными организациями. Такая практика объеди-

нения потребностей в товарах и услугах двух и более государственных некоммерческих организаций в пул заслуживает внимания. Ее преимущества:

- 1) более низкие цены.
- 2) улучшение качества с помощью проверки и выбора поставщиков.
- 3) снижение административных расходов.
- 4) стандартизация.
- 5) лучший учет закупок.
- 6) конкуренция.

Такие пулы успешно используются местными органами власти, государственными школьными учреждениями и больницами. При этом экономия средств может быть значительной.

Например, три крупнейших американских больничных объединения образовали компанию Premier Inc. Эта компания проводит переговоры с производителями товаров от имени 1757 больниц с общим объемом ежегодного дохода 589 млрд долларов. Компания Premier Inc уже добилась экономии в некоторых случаях в размере 25-30 %. Аналитики полагают, что к 2000 г. компания Premier Inc может сэкономить 2 млрд долларов на расходах на здравоохранение [89].

Среди проблем, возникающих при объединении совместных закупок в пулы, встречаются следующие:

- 1) продукция низкого качества.
- 2) увеличение сроков поставок.
- 3) наличие ограниченного количества товаров.
- 4) увеличение бумажной работы.

5) неспособность поставщиков-компаний малого бизнеса к конкуренции в условиях крупных поставок.

Закон о государственных закупках требует, чтобы контракт был вручен тому «ответственному» и «отвечающему необходимым требованиям» поставщику, который предложит наименьшую цену. Отделом закупок постоянно преследуется двойственная задача. С одной стороны, государственный служащий должен быть достаточно агрессивен в поиске новых источников снабжения отвечающим поставленным требованиям. С другой стороны, отдел закупок должен исключать из списка предложений с расценками тех поставщиков, которые получают заказы на закупку, а потом не выполняют условий соглашений. Это часто называется «вычеркивание поставщика черным» или выделение «красным». Это является вполне законной практикой, когда принятие решения об исключении поставщика из списка компаний, предоставивших свои предложения с расценками, происходит на основе фактов и цифр системы оценки результатов деятельности поставщика, разработанных отделом закупок. Поставщика, которого исключают из списка компаний, представивших предложения, уведомляют об этом и о конкретных причинах. Таким образом, список компаний, предлагающих свои расценки, постоянно изменяется.

Государственные закупки давно уже вышли за рамки национального законодательства. Известно, например, что принципы размещения государственных закупок регулируются также международными соглашениями в рамках ЕЭС. В

этой организации только 2 % заказов передается в фирмы тех стран, которые не входят в ЕЭС.

В наибольшей степени рынок государственных закупок закрыт в Италии (кодекс Альба), где только 1 % стоимости контрактов достается иностранным поставщикам. И хотя британский рынок является достаточно открытым, доля иностранных поставщиков составляет всего лишь 5 %.

В ЕЭС приняты директивы, которые открывают рынки государственных контрактов на строительные работы (1971 год) и поставки товаров и услуг (1977 год). В июне 1987 года по инициативе ЕЭС была принята программа объединения рынка телекоммуникационных услуг и технологий, которая обеспечила 100 %-ное открытие этих рынков к 1992 году [19]. Это было связано с унификацией технических характеристик оборудования для обеспечения совместимости, так как следование единым европейским стандартам (в тех областях, где они существуют) являются обязательным для доступа поставщика на рынок. За рамками соглашений были и пока остаются контракты на производство вооружений.

Согласно директивам ЕЭС анонсируются все контракты центральных и местных органов власти на поставку товаров свыше 200 тысяч экю. Для работ сумма установлена в 5 млн экю. Считается, однако, что в среднем по ЕЭС только 44 % закупок товаров и услуг центральных правительств подпадает под эту директиву Сообщества. Кроме того, согласно правилам ГАТТ центральные органы власти должны обнародовать контракты на поставку товаров и услуг стоимостью свыше 150 тысяч экю.

В феврале 1990 года была одобрена директива, согласно которой с начала 1993 года для конкуренции за государственные закупки открыты еще четыре сектора - водоснабжение, телефонная связь, транспорт и энергетика. Менее экономически развитым странам Сообщества (Испании, Греции и Португалии) дано право перейти на новые правила в течение 3-4 лет [19].

Открытие рынка государственных заказов в рамках ЕЭС поднимает вопрос о правах компаний третьих стран. Иностранному признается тот соискатель, у которого 50 % стоимости контракта составляют товары и/или услуги, произведенные за пределами Европейского Сообщества. Достигнута предварительная договоренность о том, что компании стран ЕЭС будут иметь 3-4-процентное преимущество перед компаниями стран - не членом Сообщества. Таким образом, покупатели получают законное право заключать соглашения с компаниями стран-членов ЕЭС даже в том случае, если они обойдутся на 3-4 % дороже, чем в случае заключения контракта с фирмой третьей страны [19].

Либерализация рынков государственных заказов в ЕС является важнейшим элементом создания единого экономического пространства. В настоящее время в Европейском Союзе общепризнанно, что цена закрытости государственных рынков очень высока. Комиссия ЕС оценивает потери "закрытости" государственных рынков ЕС суммой в 20 млрд экю в год.

Наиболее важным результатом либерализации рынков государственных заказов может стать повышение уровня концентрации и специализации в отраслях, необходимых с точки зрения мировой конкуренции. Пока для поставщиков

государственных контрактов характерны многочисленность, низкий уровень использования производственных мощностей и относительно слабое развитие взаимосвязей в рамках ЕС.

Исходя из анализа опыта государственных закупок в странах с рыночной экономикой можно сделать следующие выводы:

1) система государственных закупок является важнейшим рычагом государственного регулирования экономики любой страны.

2) с помощью государственных закупок правительство обеспечивает выполнение своих экономических и социальных программ, стимулирует развитие тех или иных отраслей народного хозяйства, поддерживает национальных производителей перед лицом международной конкуренции, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, поддерживает мелкий бизнес и т.д., а также регулирует некоторые социальные процессы.

3) государство, выступая в лице крупнейшего потребителя продукции целого ряда отраслей, оказывает значительное влияние на динамику и структуру экономики. В странах ЕС в ключевых областях с высокой степенью зависимости от государственных заказов (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) инвестиции рассматриваются как основное средство стимулирования. Традиционно, в наукоемких областях (аэродинамическая промышленность, информатика, электроника) доля государственных заказов составляет около 40-50 % общих объемов производства, в строительстве – 25 %.

4) опыт государственных закупок как системы организации логистики государственных закупок позволяет использовать принятые в этой науке понятия-категории, концепции и методы. Современная логистика - это динамичная, постоянно развивающаяся наука, в поле интересов которой попадают нее большие сферы хозяйственной деятельности.

5) использование логистической концепции в системе прокьюремета позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек» [95], т.е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.

6) логистика государственных закупок как специфическая область логистики преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата этого процесса с минимальными издержками, решая тем самым информационную задачу логистики по уменьшению трансакций.