

**Секция 3**  
**СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ**  
**УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**  
**И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

УДК 351/354

*Зеленухина Е. В.*

*аспирант*

*ГОУ ВПО ЛНР «Донбасский государственный  
технический университет», г. Алчевск, ЛНР*

**ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ СИСТЕМЫ**  
**ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЛНР**

*В статье рассмотрены основы нормативно-правовой базы государственных закупок ЛНР и проведена сравнительная характеристика со странами СНГ (РФ, Украина). Проанализированы основные принципы организации системы государственных закупок, в результате чего были выявлены значительные проблемы не только в части законотворчества и ее практической реализации, но и конкретности самих избранных для этого подходов.*

***Ключевые слова:** государственные закупки, публичные закупки, порядок закупки, государственный заказ, нормативно-правовое регулирование, муниципальные закупки, контрактная система.*

**Постановка проблемы.** Система государственных закупок, как показывает отечественный и мировой опыт, является обязательным элементом управления государственными финансами и другими ресурсами общественного сектора экономики и призвана выполнять не только функции обеспечения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования экономики. Для этого необходимо повысить эффективность законодательного обеспечения в системе государственных закупок с использованием международного опыта.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Управлению системы государственных закупок, функционирования цепей поставок посвящен широкий круг как зарубежных, так и отечественных исследований. Вопросы теории государственных закупок нашли отражение в работах таких авторов как Аникин Б. А., Гаджинский А., Афанасьев Н. В., Глушченко В. М., Норкин К. Б., Смотрицкая И. И.. Методология и механизмы повышения эффективности организации государственных закупок рассматривались в работах Кротова Н. А., Кныш В. А., Лавринова Г. А., Смотрицкой И. И. Особое внимание привлекли труды зарубежных ученых таких, как Клосс Д., Джонсон Дж., Ламберт М. Д., Робсон М., Самуэльсон П., Уотерс Д., Фирон Х.

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию системы государственных закупок в действующем законодательстве на основе анализа зарубежного опыта организации данной системы, в том числе и в регионах с особым статусом.

**Изложение основного материала.** В настоящее время Луганская Народная Республика нуждается в значительных инвестициях в развитие институциональной базы, создании инновационных технологий, инфраструктуре, человеческом капитале, в концентрации материальных, финансовых, научно-технических ресурсов для проведения многосторонней модернизации и реконструкции производственной базы, создания социально-экономической системы, способной успешно развиваться в мировой экономике. Система государственных закупок может стать эффективным инструментом концентрации материальных, трудовых ресурсов и научного, промышленного потенциала республики для осуществления научно-технических, инновационных, социально-экономических программ.

Экономика региона находится в стадии становления и испытывает экономические проблемы: приостановили свою деятельность крупнейшие предприятия региона, нарушились

производственные цепочки, возникли сложности с реализацией продукции, в результате чего увеличилась безработица, произошло снижение жизненного уровня населения, понизилось пополнение бюджета.

Государственные закупки — один из действенных инструментов управления экономикой. Закупки занимают значительное место в затратной части бюджета региона и именно поэтому жестко регламентированы.

Под государственными закупками понимается, в частности, выполнение государством разнообразных функций, направленных на сокращение расходов государственного бюджета, повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемых затрат и издержек, управление материальными потоками в соответствии с рыночными отношениями. Посредством государственных контрактов многие государства решают, в том числе, свои социально-экономические проблемы, обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок [5].

На сегодняшний день предприятия региона продолжают работать в сфере государственных закупок, опираясь на законодательство Украины. В связи с возможной интеграцией в Российскую Федерацию необходимо рассмотреть ее законодательную базу в сфере государственных закупок и сделать ее сравнительную характеристику.

К основным законам, регламентирующим правила, процедуры и принципы размещения заказов, относятся: в России — Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ [1] и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ [4]. В Украине — Закон Украины «О публичных закупках» от 25.12.2015 г. № 922-922-VIII [2]. Луганский регион — Порядок закупки, товаров и услуг на территории Луганского региона от 29.12.2015 г. № 02-04/408/15 [3].

В Российской Федерации, в соответствии действующего Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», трактуют «Государственные закупки — это приобретение на бюджетные средства товаров, услуг и работ в свободном рынке для удовлетворения государственных нужд» [1]. Государственные и муниципальные закупки РФ осуществляются основным нормативно-правовым актом, регулирующим порядок размещения государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, безусловно, является Федеральный закон от 05.04.13 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако, для надлежащего размещения государственных заказов, необходимо руководствоваться также конституцией, бюджетным кодексом, бюджетным законодательством, гражданским кодексом, антимонопольным законодательством, законодательством о размещении заказов, прочими законами, международными соглашениями РФ, нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти, законами субъектов РФ, актами органов местного самоуправления и арбитражной практикой [1].

В Украине в соответствии Закона Украины «О публичных закупках» от 25.12.2015 № 922-VIII, понятие трактуется «Публичная закупка — приобретение заказчиком товаров, работ и услуг для обеспечения потребностей государства и территориальной общины» [2]. Публичные закупки в Украине осуществляется основным законом Украины «О публичных закупках» от 25.12.2015 № 922-VIII, а также для надлежащего размещения государственных заказов, необходимо руководствоваться: конституцией, хозяйственным кодексом, бюджетным кодексом, гражданским кодексом, бюджетным законодательством, антимонопольным законодательством, прочими законами Украины, международными соглашениями Украины, нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти, актами органов местного самоуправления, арбитражной практикой Украины [2].

В ЛНР в соответствии «Порядка закупок товаров, работ и услуг» от 29.12.2015, определяют «Закупка — приобретение заказчиком товаров, работ и услуг за средства государст-

венного бюджета» [3]. Закупки в Луганском регионе осуществляется основным «Порядком закупок товаров, работ и услуг» от 29.12.2015 г. № 02-04/408/15, а также временным основным законом (конституция) ст. 77, 78; законом «О нормативно-правовых актах» ч. 3 гл. 5; законом «О системе исполнительных органов государственной власти» ст. 28, 32, 41 [3].

Объем и структура закупок товаров для государственных нужд определяется заказчиками, таким образом, из объемов финансирования из бюджетов и внебюджетных фондов за вычетом расходов на заработную плату и других расходов, не связанных с расходами на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд.

В мировой практике осуществляются закупки для государственных нужд по определенной системе, прописанной законодательством, и система направлена на снижение коррупции в данной сфере. Таким образом, набор четких правил проведения государственных закупок позволяет сделать прозрачным расходование средств налогоплательщиков на удовлетворение государственных нужд.

Порядок закупок, товаров и услуг на территории Луганского региона от 29.12.2015 г. №02-04/408/15 вступил в силу с 3 октября 2016 г. Он регулирует отношения, направленные на эффективное использование бюджетных средств, создание конкурентной среды в сфере закупок, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок товаров, работ и услуг, определяет сроки и процедуры осуществления закупок [3].

Закупки заказчиками осуществляются для обеспечения государственных нужд, нужд субъектов стран (региона) и муниципальных (местных) нужд, а именно для:

а) достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами;

б) исполнения международных обязательств сравниваемых стран, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является та или иная страна;

в) выполнения государственными органами своих функций и полномочий [5].

Проведенный сравнительный анализ приводит к выводу о том, что государственная закупочная политика направлена, в том числе на создание добросовестной конкуренции, что в свою очередь, требует соблюдения принципов организации государственных и муниципальных закупок. Конкуренция за право заключения государственного (муниципального) контракта должна основываться на принципе гласности — обязанности информирования производителей всех секторов экономики и всех форм собственности о проведении различных видов процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Рассматривая основные принципы организации системы государственных закупок в некоторых странах СНГ и ЛНР, целесообразно выделить следующие:

– в РФ — открытости и прозрачности; обеспечения конкуренции; профессионализма заказчика; стимулирования инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок;

– в Украине — добросовестная конкуренция среди участников; максимальная экономия и эффективность; открытость и прозрачность на всех стадиях закупок; не дискриминация участников; объективная и беспристрастная оценка тендерных предложений; предотвращение коррупционных действий злоупотреблений;

– в ЛНР — открытость и прозрачность на всех стадиях закупок; обеспечение добросовестной конкуренции среди участников; не дискриминация участников; максимальная экономия и эффективность использования средств; объективность оценки предложений; предотвращение коррупционных действий злоупотреблений.

Таким образом, можно сделать выводы, что законодательство региона по основным позициям соответствует основным нормам законодательной базы. Относительно организации закупок, основой построения порядка закупок товаров, работ и услуг в регионе является проверенный многолетним опытом ведущих стран принцип — регулировать не только выбор

поставщика, но и весь цикл снабжения с надстройкой из контроля, мониторинга и аудита. Следует отметить, что формирование данной концепции связано с определенными проблемами, причем не только в части законодательства и ее практической реализации, но и корректности самих избранных для этого подходов. Выделим следующие:

- неоправданная унификация подходов и правил, недоучет особенностей закупок товаров, работ и услуг, а также категорирования заказчиков в зависимости от совокупного годового объема закупок;
- неполнота и несовершенство нормативно-правовой и методической базы;
- регулярная отсрочка начала использования ключевых инструментов порядка закупок товаров (планирование, нормирование и обоснование закупки, типовых контрактов и закупочных документов и др.);
- неэффективная и высокорисковая система контроля и обжалования;
- недостаточный уровень координации порядка закупок товаров, отсутствие органа, имеющего полномочия на разъяснение законодательства о порядке закупок товаров;
- высокая текучесть кадров, отсутствие единой системы подготовки и аттестации;
- несбалансированность системы поощрения и наказания контрактных специалистов;
- отсутствие независимой и объективной системы оценки эффективности работы контрактной системы.

Для успешного функционирования Порядка закупок товаров, работ и услуг на территории Луганской Народной Республики может быть полезен международный опыт.

В качестве рекомендаций для усовершенствования системы закупок в ЛНР предлагается применение опыта Приднестровской Молдавской Республики.

Целями создания правовой базы в Приднестровской Молдавской Республике, регулирующей вопросы государственных закупок, являются: создание единого цикла удовлетворения государственных нужд; эффективное использование бюджетных средств; надежное управление рисками при исполнении основных функций государства; снижение коррупции в секторе государственных закупок; достижение прозрачности механизма осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Принципы, на которых должна быть построена система закупок для государственных нужд, следующие:

- открытость (прозрачность) системы государственных закупок.

Обеспечение свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о государственной системе в сфере закупок на всех этапах её осуществления;

- конкуренция в системе государственных закупок.

Государственная система в сфере закупок должна быть направлена на создание равных условий для обеспечения добросовестной конкуренции между участниками закупок;

- профессионализм заказчика.

Деятельность заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок должна осуществляться на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок;

- единство системы государственных закупок.

Государственная система в сфере закупок должна основываться на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита, а также контроля в сфере закупок на всей территории страны;

- приоритет отечественных производителей.

При равных условиях осуществления госзакупок приоритет при заключении контракта должен отдаваться отечественным поставщикам (подрядчикам, исполнителям);

- стимулирование инноваций.

Государство должно ориентироваться на закупку высокотехнологичной продукции;

– ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность расходования бюджетных средств.

Проектом, так же, предлагается три взаимосвязанных этапа осуществления закупок: прогнозирование и планирование; осуществление закупок; контроль, мониторинг и аудит исполненных контрактов.

Первый этап — планирование. Данный этап включает в себя следующие принципиально новые направления: обоснование заказчиком потребности в конкретной закупке на этапе формирования планов закупок; определение начальной (максимальной) цены контракта, а также конкретизация всех существенных условий в годовых планах-графиках закупок; публичное планирование закупок, включающее в себя возможность привлечения к обсуждению закупок общественности. В результате этого производители и поставщики будут заранее знать о том, каким будет государственный спрос, где будет потенциальная зона сбыта продукции и т. д.

Второй этап — осуществление закупок, управление исполнением контракта. Расширен перечень способов закупок (способов определения поставщиков) таким образом, чтобы для каждой закупочной ситуации — от поставок детского питания и медикаментов до строительства сложнейших инфраструктурных объектов, могла быть определена оптимальная процедура.

При осуществлении закупок заказчиком предоставляется право использовать следующий перечень способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

- открытый конкурс;
- открытый аукцион;
- запрос котировок;
- запрос предложений;
- закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) — закрытый конкурс, закрытый аукцион;
- осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчик при выборе способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) будет обязан исходить из необходимости обеспечить конкуренцию среди участников процедур закупок и не совершать действия, влекущие необоснованное сокращение числа участников процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Третий этап — контроль, мониторинг и аудит.

Заказчик обязан публично обосновывать каждое свое решение, а система контроля новой системы государственных закупок — это не только контроль за формальным выполнением требований, но и качественный анализ действий заказчика.

Аудит замыкает закупочный цикл всей системы государственных закупок и заключается в установлении соответствия результата исполнения контракта первоначально заявленным государственным нуждам.

Предлагается создание единого официального сайта госзакупок, где будет публиковаться полная история осуществления каждого заказа: от момента включения закупки в план до завершения аудита контракта, включая полное обоснование всех действий заказчика: выбор процедуры торгов, результаты процедур, расторжение или изменение контракта [6].

Предлагаемые изменения основаны на контрактной системе и сформированы на основе действия рыночных механизмов, взаимодействия государства и предпринимательского сообщества. Результатом их взаимодействия должно стать эффективное и стабильное обеспечение государственных нужд в режиме ограниченных бюджетных средств.

**Выводы.** На основании выше рассмотренного можно сделать выводы, что для усовершенствования системы государственных закупок в ЛНР необходимо четкое планирование на этапе формирования планов закупок. На следующем этапе необходимо управление исполнением контрактов. На заключительном этапе должен осуществляться строгий контроль, мониторинг и аудит на всех стадиях госзакупок. Для этого в управлении госзакупками должен быть создан орган, осуществляющий эти функции.

## Список литературы

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 25.12.2018).
2. Закон Украины «О публичных закупках» от 25.12.2015 № 922-VIII [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (дата обращения 25.12.2018).
3. Порядок закупки товаров, работ и услуг на территории Луганской Народной Республики от 29.12.2015 г. № 02-04/408/15 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://merlnr.su/docs/> (дата обращения 25.03.2019).
4. Закон ПМР «О поставках продукции для государственных нужд» от 02.07.1999 г. № 173-3.
5. Новиков С. В., Тихонов В. А. Нормативно-правовые основы системы государственных закупок [Электронный ресурс] / С. В. Новиков, В. А. Тихонов // Электронный журнал «Труды МАИ». — 2016. — № 3. — Режим доступа: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-i-sovremennogo-menedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunar/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/>.
6. Кравчук, В. Госзакупки в ПМР: настоящее и будущее [Электронный ресурс] / В. Кравчук. — Режим доступа: <http://pridnestrovie-daily.net/archives/28366> (дата обращения 13.04.2019).

© Зеленухина Е. В.

graduate student **Zelepukhyna E. V.** (*SEI HPE LPR “Donbass State Technical University”, Alchevsk, LPR*)

### **THE FORMATION OF THE NORMATIVE AND LEGAL SYSTEM OF STATE PROCUREMENT IN THE LUGANSK REGION**

*The article deals with the fundamentals of the legal base and public procurement of the Lugansk People's Republic and compares them with the CIS countries (Russian Federation, Ukraine). The main principles of the organization of the public procurement system are analyzed, as a result of which significant problems were revealed not only in terms of lawmaking and its practical implementation, but also the specificity of the approaches chosen for this purpose.*

**Key words:** *state procurements; public procurement; the order of purchase; government order; regulatory and legal regulation; municipal purchases; contract system.*