

УДК 336.513

ГУСЕВА Наталия Михайловна, кандидат экономических наук, государственный советник 2 класса, ведущий научный сотрудник института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук. Автор более 100 научных публикаций, в т. ч. трех монографий, двух учебников

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПОЗИЦИИ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

Задача данной статьи – показать, что государственные закупки не являются чем-то самодостаточным и самостоятельным. Однако практика, уже сложившаяся в этой области в Российской Федерации, несмотря на введение всеобъемлющих новаций, фактически утверждает «самодостаточность» госзакупок. Актуальность темы исследования определяется современными тенденциями и практическими запросами к построению эффективной системы государственных закупок в нашей стране. Эта система должна обеспечивать достижение общенациональных приоритетов социального и экономического развития Российской Федерации.

В качестве научной основы для построения системы государственных закупок должен использоваться системный подход. Причем система государственных закупок должна рассматриваться в качестве системы управления, а значит, должен использоваться вариант системного подхода к построению систем управления, практический опыт использования которого уже наработан. В частности, должен быть использован опыт создания и эксплуатации крупных автоматизированных систем управления. Важное место должны занять концепция формулирования результатов осуществления государственных закупок и обоснование взаимосвязей результатов с объектом закупки. Для этого предлагается использовать подход к определению результативности, применяемый в рамках международно-признанного подхода к аудиту эффективности использования государственных средств.

С позиции системного подхода произведен анализ положений ФЗ-№ 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Выявлена необходимость и направления дальнейшего совершенствования федеральной контрактной системы. Обоснована необходимость изменения критериальной базы выбора объекта закупки в пользу отечественной продукции и более тщательной проработки вопроса по отнесению продукции к отечественной, т. к. в настоящее время закупаемая продукция является отечественной лишь формально.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств предлагается обязательное отнесение размеров осуществляемых государственных и муниципальных закупок с другими видами государственных расходов, такими, например, как заработная плата основного персонала.

Ключевые слова: *федеральная контрактная система, государственные закупки, системный подход, альтернативная стоимость.*

В целях проведения исследования необходимо обратиться к научным подходам, позволяющим приблизиться к достижению комплексного, объективного взгляда на проблему. Подобным подходом, безусловно, является системный. Отметим, что госзакупки должны рассматриваться в качестве средства для достижения определенной цели, поставленной в рамках государственного управления. Значит, нужно начать с системного подхода к управлению. К примеру, специалист по созданию крупных автоматизированных систем управления Б.Г. Медведев рассматривает управление как процесс проблемно-ориентированной деятельности. Технология такой деятельности обязательно должна состоять из следующих компонент: проблема, социально-производственная система, цикл деловой активности и технологический механизм решения проблемы, процессное описание, принцип рутинного подкрепления. Цикл деловой активности включает 8 этапов (обнаружение проблемы, определение ее тяжести и масштаба, постановка целей проблемно-ориентированной деятельности, детальное исследование решения проблемы, принципы решения, детальное исследование решения, реализация плана, подведения итогов). Далее для практического построения системы управления каким-либо объектом применяют технологический механизм решения проблемы, который может состоять из более чем 50 фаз [1]. Данное утверждение демонстрирует всю сложность практического построения системы управления. Тем более если речь идет о таком объекте, как государственные закупки, необходимо системное, а не фрагментарное его рассмотрение. Для целей статьи, очевидно, не требуется столь сильная детализация, совершенно необходимая в случае практического построения системы управления, поэтому будет использован более абстрактный подход. Пример такого подхода изложен группой исследователей из АН СССР на основе изучения опыта США, а также подходов, использованных в государственном планировании СССР.

«Процесс управления при этом разделяется на следующие научно-аналитические и организационные элементы:

1) выявление и обоснование конечных целей и уже на этом основании промежуточных целей и задач, которые необходимо решать на каждом этапе;

2) выявление и сведение в единую систему частей решаемой задачи, ее взаимосвязей с другими задачами и объектами, а также последствий принимаемых решений;

3) выявление и анализ альтернативных путей решения задачи в целом и ее отдельных элементов (подзадач), сравнение альтернатив с помощью соответствующих критериев и экспертных оценок, выбор оптимального решения;

4) создание (или усовершенствование) структуры организации, призванной обеспечить выполнение принимаемой программы с тем, чтобы она с наибольшим эффектом обеспечивала реализацию принимаемых решений;

5) разработка и принятие конкретных программ финансирования и осуществления работ – как долговременных, рассчитанных на весь срок, необходимый для реализации поставленных перед собой целей (этот план может быть и ориентировочным, своего рода прогнозом), также и средне- и краткосрочных» [2].

От себя хотелось бы отметить, что практическое выполнение каждого из этапов предьявляет соответствующие требования к осуществляемым контрольным процедурам. Контроль должен рассматриваться именно как органичная часть системы управления, в частности, обеспечивающая практическую реализацию системного подхода к управлению. Это означает, что результаты, получаемые на каждом этапе, должны быть выражены в пригодном для контроля виде. Иначе их затруднительно будет интерпретировать или использовать на последующих этапах. Таким образом, контроль здесь должен задавать стандарты осуществления данного вида деятельности, даже если сама по себе контрольная процедура не будет потом осуществляться сама по себе.

Перейдем теперь к анализу нововведений в области государственных закупок, производимых

в настоящее время в нашей стране. Основной новацией является введение контрактной системы Федеральным законом № 44 от 5 апреля 2013 года. Сразу обращает на себя внимание общая направленность данной работы, которая выражена в ее названии и многочисленных нормативных правовых актах и аналитических материалах, разработанных для развития контрактной системы. Речь здесь идет о том, что объектом рассмотрения является сама контрактная система – как форма организации размещения государственного заказа на поставку продукции, работ и услуг. Такая постановка вопроса в корне противоречит указанному выше базовому системному подходу к управлению. Проиллюстрируем это на основе выбранного для анализа перечня управленческих действий.

1) Конечной целью реформирования системы государственных закупок должна быть цель достижения приоритетов общественного развития. При этом приоритеты должны быть выражены в таком виде, чтобы они могли быть использованы для принятия решений вплоть до получения конкретных товаров или услуг. Таким образом, на первом месте стоит именно такого рода методика выражения общественных приоритетов, и именно их выражение должно стать основанием для определения объемов и функционирования государственных расходов. К сожалению, в нашей стране такой системы выражения общественных приоритетов фактически нет. Отдельные ее элементы можно увидеть, например, в государственных программах. Недостатки используемых в них методических подходов подробно разбирались нами в предыдущих публикациях [3] и на сегодня не устранены. Более существенной проблемой является фактически полное неприятие государственным аппаратом бюджетной реформы, направленной на перевод бюджета на программно-целевую основу в рамках Распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 года № 1101-р. В результате указанная революционная новация бюджетного процесса, без которой разговор об эффективности бюджетных расходов невозможен в принципе, была

фактически «свернута», так толком и не успев даже пройти хотя бы один цикл выработки целевых показателей по ведомствам. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в условиях отсутствия системы выражения приоритетов общественного развития в виде, пригодном для принятия решений, следует вести речь в первую очередь о создании такой системы, а не о расходовании значительных общественных средств на создание управленческих инструментов, цель создания которых невозможно даже толком обосновать, т. к. нет общепринятого методологического и методического представления о результативности достижения общественных приоритетов, во имя достижения которых эти инструменты должны применяться.

2) Для реализации общественных приоритетов необходимо осуществление государственных расходов, что является более широкой проблематикой по сравнению с управлением государственными закупками, пусть даже осуществляемыми в рамках единой контрактной системы. Нам приходилось слышать мнение, что частным случаем прогнозных планов можно считать PPBS – Planning, Programming and Budgeting System (далее – ППБ) – систему планирования, программирования и бюджетирования, принятую для планирования и осуществления расходов в системе Министерства обороны США. Под «прогнозными планами» в данном случае, судя по контексту, понимаются планы закупок для государственных нужд, формируемые ведомствами. Система ППБ является одним из немногих действующих механизмов, построенных в рамках рассмотренных нами в начале статьи принципов управления. ППБ – это цикл определенных управленческих действий, который начинается вовсе не с каких-либо закупок, но с планирования целей в области национальной безопасности, на основании которых определяются требования к организации вооруженных сил. Дальнейшее планирование расходов идет в терминах так называемой минимальной боеспособной единицы (например, эскадрильи истребительной авиации) с учетом всего необходимого для ее функционирования,

включая жалование летчиков и вспомогательно-го состава, обеспечение жильем и снабжением, закупки и т. п. И уже на основании этого формируются планы закупок техники как одного элемента необходимых расходов [4].

3) Одним из вопросов, возникающих в рамках рассмотрения проблематики государственных закупок, является соотношение и выбор между осуществлением закупки товара или услуги у внешнего поставщика или осуществление производства товара или услуги силами самого распорядителя бюджетных средств – по сути дела осуществления государственной функции. Наблюдается явное преобладание в современной науке и практике вполне конкретного в определенном смысле «ценностно-ориентированного» подхода. Прежде всего это выражается в утверждаемом примате «свободного рынка» и «конкуренции» и постоянном стремлении перенести данные абстрактные общетеоретические категории в практическую область (в данном случае государственных закупок). До сих пор по инерции времен «рыночного романтизма», времен тотального господства либеральных экономических концепций в нашей стране утверждается, что закупка того или иного товара или услуги на «свободном» рынке автоматически обеспечит минимальный уровень общественных расходов. Следует отметить, что сама постановка вопроса об обеспечении минимальных расходов на определенный предмет является не вполне верной. Во-первых, минимальная цена означает рассмотрение бюджетных расходов на минимально возможном уровне – «экономность» (в общепринятой терминологии аудита эффективности). Во-вторых, является ли цена, установленная в результате проведения так называемого открытого конкурса, действительно минимальной. С практических реалий работы организаций бюджетного сектора можно с полной уверенностью утверждать, что нет. Завышение цены контракта часто производится в интересах конкретных должностных лиц, принимающих решения о «судьбе» контракта (здесь очевиден коррупционный подтекст).

С другой стороны, руководство организации бюджетного сектора во многих случаях может быть заинтересовано в закупках по высокой цене как для «освоения бюджета» и недопущения его снижения в последующий период, так и для «престижного потребления».

По идее, построение контрактной системы призвано эти проблемы решить и некоторые подвижки действительно есть. В частности, есть попытки ограничить закупки за государственный счет «предметов роскоши». Однако тут же встает вопрос отнесения того или иного товара к роскоши. Например, в настоящее время ограничена цена закупки легкового автомобиля в 2,5 млн р., согласно Постановлению Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084. Видимо, формальной базой является именно критерий «роскоши», с точки зрения современного налогового законодательства (даже с небольшим уменьшением). Однако данное ограничение представляется довольно странным. Один из дорогих отечественных автомобилей – «Уаз-Патриот» – стоит около 650–700 тыс. р. Таким образом, за 2,5 млн можно закупить за государственный счет 3 (!) автомобиля и останутся средства на эксплуатационные расходы. Рационального обоснования такого расточительного отношения к расходованию государственных средств, объясняющего (причем на научной основе) взаимосвязь между осуществлением подобной закупки и эффективностью работы организации бюджетного сектора как не требовалось, так и не требуется до сих пор. Отечественная же автотехника составляет основу автопарка оперативных служб, т. е. там, где речь во многих случаях идет о жизни или смерти человека. Таким образом, налицо попытка скрытия формальными критериями продолжения доминирования эмоциональных и «престижных» факторов в осуществлении государственных закупок. Кроме того, государственные средства, затрачиваемые на закупку формально «российских товаров» с фактически низким уровнем содержания в них российских компонентов, попросту означает вывод денег из национальной экономики, снижение занятости [5].

Далее, с точки зрения формальной логики, минимизация цены должна достигаться путем обеспечения конкуренции. Однако даже внимательное изучение положений «экономикс» говорит о том, что такое возможно только в случае наличия «совершенной конкуренции», т. е. фактически абстракции, осуществление которой на практике затруднительно. Для понимания «адекватности» цены того или иного товара следует знать структуру его себестоимости. Очевидно, что в условиях коммерческой тайны данное условие невыполнимо. Здесь нет попытки навязать какие-либо ограничения коммерческой деятельности, т. к. это не является целью статьи. Однако уже было отмечено, что даже условие обеспечения минимальной цены посредством функционирования контрактной системы выполнено не будет.

Перейдем теперь к вопросу выработки подхода к обоснованию выбора между осуществлением государственной закупки на рынке или выполнения работы или услуги силами государственной организации. Отметим, что данный вопрос должен рассматриваться, если не напрямую, в рамках проблематики государственного финансового контроля, то, по крайней мере, в контексте оценки эффективности расходования государственных средств. А эффективность расходования средств всегда должна быть соизмерена с целями осуществления деятельности, на которую выделяются общественные средства. Таким образом, с точки зрения теории следует упорядочить различные виды контроля в рамках этой работы, что будет сделано нами в дальнейших публикациях.

Если рассматривать методический подход, который должен, по идее, составлять основу законодательства о государственных закупках в любой его форме (в т. ч. в форме так называемой контрактной системы), следует сказать, что он непосредственно должен обеспечивать прежде всего контроль результативности расходов, выделяемых на государственные закупки. С точки зрения классификации конечных результатов расходования государственных средств (которое может быть осуществлено

в разных формах – будь то государственная закупка или бюджетная смета бюджетной организации) обязательно следует выделять, по крайней мере, три категории таких результатов: экономические, политические и социальные. Причем экономические результаты не исчерпываются только, например, достижением минимальной цены закупки, а социальные и тем более политические не исчерпываются качественными характеристиками предмета закупки. Собственно говоря, цена и качество – единственные осязаемые критерии, которые сегодня внесены в контрактную систему. Безусловно, появление качественных характеристик закупаемого товара – значительный прогресс по сравнению с прошлыми временами, когда только минимизация цены решала исход конкурса. Также контрактная система предусматривает ужесточение контрольных и обеспечительных механизмов, что тоже является положительной стороной. Однако для того, чтобы говорить о том, что контрактная система способствует реальному обеспечению эффективности доходов бюджета, – этого явно недостаточно.

Поясним данный тезис на примере. Рассмотрим вопрос выбора между закупкой у поставщика услуг и осуществлением услуги силами самого бюджетополучателя на примере услуг по озеленению городской территории. Подобные услуги могут быть оказаны силами муниципальной бюджетной организации или коммерческой организации. В данном случае стоимость услуг коммерческой организации может оказаться ниже, чем смета муниципальной организации. Однако выбор в пользу более низкой цены может быть признан эффективным далеко не всегда. Причем это связано не только с возможными проблемами с качеством предоставления услуги внешним поставщиком. Подобные проблемы с качеством могут быть и у бюджетного учреждения. Рассмотрим ситуацию с позиции предлагаемых нами обязательных трех групп конечных результатов: экономических, политических, социальных.

Оставив пока в стороне проблему коррупции и оппортунистического поведения как го-

сударственных служащих, так и представителей бизнеса, будем рассматривать поведение бизнеса, которое с точки зрения господствующих ныне теоретических взглядов на экономику («экономикс») считается нормальным для представителей бизнеса, т. е. поведение, направленное на повышение прибыли легальными, а иногда и нелегальными методами. Здесь можно выделить два основных пути – снижение издержек на рабочую силу и закупка более производительного оборудования. В первом случае речь идет о найме дешевой рабочей силы. В настоящее время это не составляет никакой проблемы и это общеизвестно. В результате работу по озеленению (уборке, вождению городского транспорта и т. п.), которую пусть за несколько большие деньги могли бы делать россияне, например, из регионов Центра России, где ситуация с доходами и безработицей недостаточно благополучная, делают мигранты из республик бывшего СССР. То есть единственным плюсом здесь является снижение (только по конкретной позиции!) стоимости труда. При этом нет никакой гарантии, что фирма-подрядчик, получив контракт, снизит для бюджета цену своих услуг. Внешний же общественный эффект будет крайне негативный, т. к. на бюджет ляжет нагрузка по пособиям по безработице, издержки по трудоустройству безработных, которые потенциально могли бы выполнять общественно необходимые функции. Причем говорить о том, что, например, услуги озеленения оплачиваются из муниципальных налогов и межбюджетные трансферты в другие регионы – реципиенты не имеют к этому никакого отношения – некорректно. Все равно и жители конкретного муниципалитета, во-первых, платят федеральные налоги, а во-вторых, рентные доходы государства от продажи сырьевых ресурсов по сути дела являются (хотя бы в теории) общенародной собственностью. Эти доходы общество вынуждено пускать в расходы, которых можно было бы избежать. Более того, привлечение внешней дешевой рабочей силы наносит значительный удар по внутреннему рынку труда, снижаются доходы, что, очевидно, ведет к снижению потребительского

спроса внутри страны (т. к. часть средств мигрантов обязательно вывозится за рубеж). Негативные последствия данной тенденции для экономики очевидны.

Другой проблемой является то, что получив прибыль, определенную долю которой составляет экономически необоснованная сверхприбыль (т. е. прибыль, получаемая за государственный счет в результате того, что подрядчик не снижает цену, используя при этом дешевую рабочую силу), подрядчик может захотеть еще повысить рентабельность, закупив наиболее современное оборудование. Очевидно, что в современных условиях во многих случаях это будет оборудование иностранное. На тезис о том, что «нам необходимо только самое современное оборудование и в случае производства отечественными предприятиями такого оборудования оно обязательно будет востребовано», следует заметить, что отечественные предприятия находятся в заведомо проигрышной ситуации, т. к. реально способны обслуживать в основном внутренний рынок. А противостоят им глобальные игроки, имеющие конкурентные преимущества экономии от масштаба – как по сбыту (диверсифицированный рынок), так и по издержкам (от стоимости рабочей силы в Китае до меньшей энергоемкости в виду климатических условий). Кроме того, ситуация осложняется неоднозначным состоянием рынка поставки любого вида оборудования, который во многом монополизирован так же глобальными игроками, имеющими уже устоявшиеся цепочки поставок. В результате во многих случаях за государственный счет идет субсидирование иностранных производителей. Что же касается инновационной составляющей, то внешний общественный экономический эффект от нее во многих случаях не заметен. Лишенные финансирования отечественные предприятия не смогут наладить выпуск аналогичной продукции, а иностранные за это время уйдут вперед. Кроме этого закупка подобных «инноваций» полностью подчинена внешним конъюнктурным факторам: от цен на сырьевые ресурсы до санкций по отношению к нашей стране и запретов на поставки

оборудования. Безусловно, прогрессивным является уже принятое решение о максимальном ограничении на поставку иностранного вооружения. Аналогичная работа должна быть проведена и в гражданских закупках. Закупки иностранных товаров должны быть обоснованы только обстоятельствами крайней необходимости и жизненной важности. Частично эта работа уже началась, но, как говорилось выше, критерии отнесения продукции к отечественной, по мнению ряда экспертов, недостаточно проработаны.

4) *Контроль и госзакупки.* Одна из основных целей внедрения контрактной системы в том виде, в котором это сейчас осуществлено в РФ, – повышение эффективности контроля за расходованием общественных средств. Рассмотрим кратко, насколько механизмы контрактной системы способны обеспечить достижение данной цели.

Существует достаточно широкий набор критериев классификации видов и форм финансового контроля. Рассматривать их все нет смысла из-за ограниченного объема статьи. Например, с точки зрения субъекта контроля расширены возможности осуществления общественного контроля. Однако с точки зрения основных видов контроля, каким бы субъектом они ни осуществлялись, следует прежде всего сказать о контроле законности, целевого характера расходования государственных средств и о контроле за эффективностью расходования средств [6]. Вопросы соотношения данных видов контроля, возможных противоречий между ними составляют отдельную значительную проблематику. Отметим, что контроль за эффективностью расходования государственных средств (или аудит эффективности) выходит за рамки собственно финансового контроля, т. к. его осуществление основывается на выделении совокупности нефинансовых результатов расходования государственных средств, что предполагает всестороннее глубокое описание определенной предметной области, в которой

достигаются результаты. Методология и методика проведения подобной работы разработана нами и описана в прошлых публикациях.

Аудит эффективности базируется на конкретных общепринятых в мировой практике методических положениях¹. Однако эти положения носят общий характер и нуждаются как в значительной конкретизации, так и в наличии практического опыта проведения аудита эффективности. Практический опыт проведения аудита эффективности в нашей стране в целом отсутствует. Кроме того, как мы неоднократно отмечали, необходимо не просто проведение «последующего» аудита эффективности, но изначальное формулирование целевых ориентиров в терминах ожидаемых результатов, причем сформулированных в точном соответствии с соответствующими методиками. Теоретически именно на это и направлены государственные программы и другие формы использования программно-целевого подхода. По идее, ст. 13 ФЗ № 44 предполагает использование государственных программ (и других установленных законом форм проявления программно-целевого подхода) в качестве целевых основ для государственных закупок. Однако, как мы показали в предыдущих публикациях, состояние программно-целевого планирования в нашей стране не отвечает в полной мере научным достижениям в данной области, что не позволяет говорить о том, что сформулированные результаты являются обоснованными и сформулированными на должном методическом уровне. Часто происходит подмена целей и средств, причин и следствий, смешение результатов конечных (общественно значимых) и непосредственно получаемых в результате осуществления какой-либо деятельности. Типичный пример показан в начале статьи. Короче говоря, современное состояние в области использования программно-целевых методов не отвечает потребностям осуществления контроля за эффективностью расходования средств, что было нами показано ранее.

¹Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году.

Косвенными же подтверждениями данного тезиса являются отсутствие работы по проведению аудита эффективности конкретных программ и проектов (а не просто общетеоретических рассуждений), а также провал такого важного и прогрессивного начинания, как формирование бюджета на программно-целевой основе. Была продемонстрирована полнейшая неготовность системы государственного управления к восприятию этих важнейших изменений. Из этого логично вытекает тот факт, что введенная контрактная система не способна оказывать системного влияния на осуществление контроля за оценкой эффективности расходования государственных средств. Определенный положительный эффект, например, в результате общественного обсуждения может быть достигнут, но это будет эффект эпизодический, можно сказать, случайный, т. к. является продуктом деятельности конкретных заинтересованных лиц в конкретной ситуации, но не следствием применения надлежащей методики работы. Вопросы системной методики оценки эффективности осуществления государственной функции, которые при необходимости адаптации могли бы быть использованы, уже предлагаются в научных трудах [7].

Еще один аспект, совершенно необходимый для включения в систему государственного финансового контроля, вытекает из важнейшей функции финансов как меры стоимости, а значит, является единственно возможным сопоставительным механизмом между различными сферами деятельности. Иначе говоря, речь идет о необходимости практического применения в бюджетном процессе понятия альтернативной стоимости на регулярной, методически упорядоченной основе.

В наших прошлых работах мы приводили общеизвестные примеры необоснованных значительных величин расходов, например, на объекты «современного искусства». Так, на сооружение из бревен «Пермские ворота»² было

потрачено 9 млн бюджетных р. Простой расчет показывает, что этих средств хватило бы на выплату значительной по меркам бюджетной сферы заработной платы в 30 тыс. р. в месяц 25 работникам культуры в течение года! А это означает непосредственную работу с населением в 25 малых городах или сельских поселениях. Опять же напрашивается уже задававшийся вопрос о привлечении сторонних организаций – закупке собственными силами или работе в рамках бюджетной сметы. Никаких механизмов, позволяющих на него ответить, в контрактной системе нет.

В рамках текущего бюджетного процесса говорить о систематическом применении данного подхода, связанного с предложением альтернативных путей расходования средств и принятия решений о выделении финансирования на основе сравнительной эффективности, невозможно. Для этого необходим бюджетный процесс на программно-целевой основе, о чем уже говорилось выше. Но уже сейчас можно было бы начать такую работу на примере закупок – для ее укоренения и выработки практики по данному вопросу. Пока хотя бы в рамках одной сферы деятельности – как в примере с «Пермскими воротами» и другими возможными затратами на культуру. Это может касаться сопоставлений размеров закупок по п. 3 ст. 13 № 44-ФЗ от 5 апреля 2014 года (выполнение функций госорганов различных уровней и органов местного самоуправления) с п. 1 (достижение программных мероприятий, а также величина оплаты труда рядовых исполнителей основных функций, причем именно этого конкретного показателя, а не пресловутой «средней» заработной платы). Не секрет, что размер закупок, связанных с ремонтом административных помещений, закупок автотранспорта для администраций, зачастую поглощает практически весь бюджет малых городов и сельских поселений. Установление потолка цены в млн р. за автомашину при наличии автомобилей стоимостью менее млн р., при этом

²Пермские ворота. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%E5%F0%EC%F1%EA%E8%E5_%E2%EE-F0%EE%F2%E0 (дата обращения: 20.03.2015).

полностью отечественного производства, эту проблему не решит. Долгосрочные социальные и политические последствия сохранения ситуации в том виде, в котором она есть сейчас, несут в себе угрозу всей системе государственной власти. Поэтому предлагается в качестве контрольной процедуры ввести требование формулирования альтернативных вложений для средств, которые должны быть израсходованы на нужды региональных и местных администраций, а также аппаратов федеральных ведомств. Конкретные вопросы подобных сопоставлений – прежде всего, выбор объектов для сопоставления – должны стать темой для отдельной научной проработки. Прежде всего следует объективно оценить уровень доходов рядовых работников в каждой сфере деятельности, осуществляю-

щих не административную, а основную работу (например, для медицины – врачей, младшего медперсонала учреждений здравоохранения, осуществляющих работу с населением в рамках ОМС; для сферы науки – научных работников, не занимающих руководящих должностей, и лаборантов; и т. п.). Еще одной базой для сопоставлений может стать уровень обеспеченности населения государственными услугами и базовыми удобствами. Сопоставления не должны быть формализованы и заточены на сравнение расходов однотипных категорий (т. е. закупки следует сравнивать только с закупками, но не с заработной платой). Закупки не следует рассматривать как самодостаточный элемент бюджетного процесса, о чем неоднократно говорилось выше.

Список литературы

1. *Медведев Б.Г.* Организационно-методологическое обеспечение технологии управления // Информационные технологии современного бизнеса: сб. науч. докл. М., 2004.
2. США: современные методы управления / отв. ред. Б.З. Мильнер. М., 1971.
3. *Гусева Н.М., Медведев Г.Б.* Программно-целевые методы в бюджетном процессе // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 4. С. 26–35.
4. *Катасонов Ю.В.* США: военное программирование / под ред. В.В. Ларионова. М., 1972.
5. *Медведев Г.Б.* Обеспечение баланса интересов социально-функциональных групп в стратегии развития машиностроения // Реальный сектор экономики: условия формирования и развития / отв. ред. Л.В. Никифоров, А.С. Наумов. М., 2013. С. 174–191.
6. *Бурцев В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. М., 2002.
7. *Медведев Г.Б.* Методический подход к оценке эффективности осуществления государственной функции // Вестн. Ун-та (Гос. ун-т упр.). 2013. № 4. С. 139–142.

References

1. Medvedev B.G. Organizatsionno-metodologicheskoe obespechenie tekhnologii upravleniya [Organizational and Methodological Support of Management Technology]. *Informatsionnye tekhnologii sovremennogo biznesa: sb. nauch. dokl.* [Information Technologies of Modern Business: Collected Papers]. Moscow, 2004.
2. *SShA: sovremennye metody upravleniya* [The USA: Modern Management Methods]. Ed. by Mil'ner B.Z. Moscow, 1971.
3. Guseva N.M., Medvedev G.B. Programmno-tselevye metody v byudzhethnom protsesse [Result-Oriented Method in Budgeting]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*, 2011, no. 4, pp. 26–35.
4. *Katasonov Yu.V. SShA: voennoe programmirovaniye* [The USA: Military Programming]. Moscow, 1972.
5. Medvedev G.B. Obespechenie balansa interesov sotsial'no-funktsional'nykh grupp v strategii razvitiya mashinostroeniya [Balancing the Interests of Social and Functional Groups in the Development Strategy for Mechanical Engineering]. *Real'nyy sektor ekonomiki: usloviya formirovaniya i razvitiya* [Real Economy: Conditions for Formation and Development]. Moscow, 2013, pp. 174–191.

6. Burtsev V.V. *Organizatsiya sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: teoriya i praktika* [Organization of the System of State Financial Control in the Russian Federation: Theory and Practice]. Moscow, 2002.

7. Medvedev G.B. Metodicheskiy podkhod k otsenke effektivnosti osushchestvleniya gosudarstvennoy funktsii [Methodological Approach to Evaluating the State Duties Performance]. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)*, 2013, no. 4, pp. 139–142.

Guseva Natalya Mikhailovna

Institute of Socio-Economic Study of Population, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia)

ANALYSIS OF THE RUSSIAN GOVERNMENT PROCUREMENT: THE SYSTEMS APPROACH

The article aimed to show that government procurement is not something independent or self-sufficient. However, in spite of the all-embracing innovations, the practice observed in Russia in this field sustains the opposite. At the same time, an effective government procurement system can help achieve national priorities of the country's social and economic development.

Systems approach should serve a scientific basis to develop the government procurement system. This system should be considered as a complex administration and control system; thus, we should use the systems approach to the development of administration and control systems, which has already been broadly applied. For instance, the experience of developing and operating complex automated management systems can be useful. For that purpose, the author suggests using the internationally recognized definition of effectiveness of public spending.

Based on the systems approach, the paper analyzed the Federal Law no. 44 "On the Contract System in the Sphere of Procurement, Works and Services for the State and Regional Needs". The author of the article believes that the contractual system requires further development and names the applicable spheres. The criteria for choosing the object of procurement should be changed in favour of Russian goods, provided that they have actually, not nominally, been produced in the country.

The expenditure on government procurement of goods, works and services should be compared to other categories of public spending, i.e. salaries for the core workforce.

Keywords: *federal contract system, government procurement, systems approach, opportunity cost.*

Контактная информация:

адрес: 117218, Москва, Нахимовский просп., д. 32;

e-mail: natalia_mg@mail.ru