

НАЦИОНАЛЬНЫЕ[®] ИНТЕРЕСЫ

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

Экономико-правовые механизмы
противодействия коррупции в сфере государственного заказа

Приоритеты институционального регулирования
электронной коммерции: Россия и мировые тенденции

Факторы устойчивого развития свекловодства
в Российской Федерации

Затраты и выгоды от корпоративных инвестиций
в человеческий капитал: проблемы определения и оценки

Основные проблемы организации
производства молока в Удмуртской Республике

42(231) — 2013
НОЯБРЬ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ: ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ[®] – является зарегистрированным товарным знаком

<http://www.fin-izdat.ru> e-mail: post@fin-izdat.ru

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ® ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**Журнал выходит 4 раза в месяц
42 (231) – 2013 ноябрь**

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ

по каталогу агентства «Роспечать» – индекс 46573

по каталогу УФПС РФ «Пресса России» – индекс 12926

по каталогу российской прессы «Почта России» – индекс 34129

Доступ и подписка

на электронную версию журнала – www.elibrary.ru, www.dilib.ru

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору

за соблюдением законодательства в сфере массовых

коммуникаций и охране культурного наследия

ПИ № ФС 77-19593

Учредитель:

ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Издатель:

ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

Главный редактор: В.А. Горохова

Зам. главного редактора:

А.Т. Ужегов, А.Е. Симонов

Редакционный совет:

В.Н. Анищенко, доктор экономических наук, профессор

М.А. Бендииков, доктор экономических наук, профессор

А.М. Воловик, академик РАЕН, доктор экономических наук, профессор

И.Д. Грачёв, доктор экономических наук

М.В. Грязев, доктор технических наук, профессор

И.К. Епифанов, доктор экономических наук, профессор

Н.С. Зиядуллаев, доктор экономических наук, профессор

А.В. Колосов, доктор экономических наук, профессор

В.В. Котилко, академик РАЕН, доктор экономических наук, профессор

Н.Р. Молочников, доктор экономических наук, профессор

Е.Г. Никитенко, член-корреспондент РАЕН, доктор философии, кандидат исторических наук, профессор

А.А. Першин, доктор философских наук, профессор

А.М. Плеханов, доктор исторических наук, профессор

В.Ф. Прокофьев, академик РАЕН, доктор технических наук

Е.Ю. Хрусталёв, академик АВН, доктор экономических наук, профессор

профессор

Верстка: Н.И. Бранделис

Корректор: А.М. Лейбович

Редакция журнала «Национальные интересы:

приоритеты и безопасность»:

111401, Москва, а/я 10

Телефон/факс: (495) 989-96-10

Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>

E-mail: post@fin-izdat.ru

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Подписано в печать 18.10.2013. Формат 60x90 1/8.

Цена договорная. Объем 8,0 п.л. Тираж 4 500 экз.

Отпечатано в ООО «КТК», г. Красноармейск Московской обл.

Тел.: (495) 993-16-23

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

- *Ларченко Л.В., Гуляева В.Б.* Экономико-правовые механизмы противодействия коррупции в сфере государственного заказа 2
- *Калужский М.Л.* Приоритеты институционального регулирования электронной коммерции: Россия и мировые тенденции..... 11

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

- *Калиничева Е.Ю.* Факторы устойчивого развития свекловодства в Российской Федерации 23
- *Недоспасова О.П.* Затраты и выгоды от корпоративных инвестиций в человеческий капитал: проблемы определения и оценки 30
- *Печерица Е.В.* Российский опыт применения экологических инноваций в средствах размещения (на примере Северо-Западного федерального округа) 38
- *Гвоздарёва Л.П., Князев А.Г., Макаров К.Н.* Влияние социальной стабильности на уровень частных инвестиций 46

УГРОЗЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

- *Килин А.З., Павлова С.А., Полякова И.А., Горбач Н.А.* Оценка потерь общества от наркобизнеса (на примере Красноярского края) 52

ПРОБЛЕМЫ. ПОИСК. РЕШЕНИЯ

- *Комышев А.Л., Миронова З.А., Атаев А.В.* Основные проблемы организации производства молока в Удмуртской Республике 56

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

УДК 332.0025.12

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Л. В. ЛАРЧЕНКО,

доктор экономических наук,
профессор кафедры прикладной экономики

E-mail: lubalar@mail.ru

В. Б. ГУЛЯЕВА,

аспирантка кафедры теоретической экономики

E-mail: valeria.gyuliaeva@yandex.ru

Российский государственный педагогический
университет им. А. И. Герцена, г. Санкт-Петербург

Статья посвящена перспективам применения экономико-правовых механизмов противодействия коррупции в сфере формирования, размещения и реализации государственного заказа. На примере Санкт-Петербурга анализируется опыт последних лет в применении подобных механизмов, дается оценка эффективности новых законодательных актов в сфере государственных контрактов.

Ключевые слова: противодействие коррупции, экономико-правовые механизмы противодействия коррупции, государственный заказ, электронные формы проведения торгов, комплексный подход.

В последнее время российские власти и общество обеспокоены размерами коррупции в стране. Наиболее благоприятные условия для злоупотреблений сложились в сфере государственного заказа. Основными причинами развития коррупции в данной сфере являются развитый теневой сектор экономики, несовершенство действующего законодательства, устойчивые коррупционные схемы (в том числе связанные с организованной преступностью), недостаточная кадровая работа на местах и пр.

Как социально-экономическое явление, коррупция порождает негативные последствия в различных сферах жизни общества и государства. Она подрывает авторитет власти как перед собственными гражданами, так и на мировой арене,

способствует ослаблению экономики, замедлению экономического роста, оттоку капитала из страны, ухудшению инвестиционного климата, нарушению механизма рыночной конкуренции и, в конечном итоге, создает угрозу национальной безопасности страны. Кроме того, коррупция приводит к моральному разложению общества, искажает политические и социально-экономические направления государственной политики на национальном и международном уровнях.

Многие исследователи подчеркивают системный характер этого явления в России [4, 9, 10]. Вместе с тем необходимо отметить, что коррупция выполняет индикативную роль, указывая на несовершенство отдельных механизмов государственного управления экономикой и обществом. Причины развития коррупции кроются не только в менталитете населения, слабости государственных институтов, особенностях государственного управления и политической культуре, но и в активно изменяющихся социально-экономических и политических условиях жизни общества.

Прежде чем перейти непосредственно к рассмотрению экономико-правовых механизмов противодействия коррупции, необходимо подчеркнуть значимость построения теоретических моделей коррупции, которые могут способствовать разработке

эффективных методов воздействия на участников коррупционных отношений. К настоящему времени исследователями разработан ряд теоретических моделей коррупции, позволяющих выделить отдельные аспекты этого явления.

Среди экономических подходов к пониманию сущности коррупции следует отметить *агентскую модель* коррупции и *теорию коррупции как статусной ренты*, получаемой лицом, имеющим властные полномочия за монопольное положение.

Если рассматривать агентскую модель с позиции теории общественного договора, то в случае, когда государство не обеспечивает определенных гарантий хозяйствующему субъекту, он вынужден идти в обход закона и прибегать к нелегальным способам деятельности. Так, например, наличие антирыночных установок подталкивает частный сектор к использованию коррупционных схем.

Говоря о возможной рациональности действий коррупционера, применение экономико-правовых механизмов наиболее целесообразно в силу того, что воздействие на материальные интересы сдвигает субъективные интересы соответствующих должностных лиц в необходимое обществу и государству русло. Однако при данном подходе не учитывается социальный и этически-нравственный аспект проблемы коррупции. Подчеркнем, что возможная рациональность действий коррупционера с точки зрения чистой экономической теории ни в коем случае не является обоснованием совершения данного правонарушения.

Под *экономико-правовыми механизмами противодействия коррупции* следует понимать экономико-правовой институт, включающий в себя совокупность антикоррупционных норм, регулирующих деятельность экономических агентов. Роль экономико-правовых механизмов заключается в обеспечении достижения целей государственной политики в области противодействия коррупции при помощи экономических мер, создании условий для рациональной и легальной деятельности всех экономических агентов. Экономико-правовые механизмы противодействия коррупции должны быть ориентированы на достижение общественно значимых целей и задач антикоррупционной политики, содержать в себе четко определенные функции и полномочия органов государственной власти, а также учитывать особенности сферы экономических отношений, которые они регулируют.

Представляется верным, что экономико-правовые механизмы являются инструментом механизма государственного управления — это некий институционально определенный порядок осуществления воздействия исполнительных органов государственной власти на рынок и его экономических агентов в пределах установленных полномочий в целях достижения общественно либо государственно значимых задач (в данном случае — снижения уровня коррупции).

Надо сказать, что один и тот же инструмент может применяться в рамках различных механизмов государственного регулирования, поэтому выделение полного комплекса экономико-правовых механизмов достаточно сложно и требует системных исследований. В широком понимании к экономико-правовым механизмам следует отнести нормы, устанавливающие должные условия для экономических агентов и чиновников и способствующие легальности и рациональности их действий, исходя из потребностей государства.

С экономической точки зрения коррупционные отношения между чиновниками и предпринимателями возникают в сфере ограниченных ресурсов (власти), поэтому экономико-правовые механизмы должны быть ориентированы не только на общественные интересы, но и на интересы частного бизнеса. Отметим также, что экономико-правовой механизм противодействия коррупции должен включать в себя меры ответственности как административно-правового, так и экономического характера.

У государства есть разные методы противодействия коррупции: *административные, экономические, правовые*. Как правило, *административные методы* находят воплощение в виде способов и средств внеэкономического или прямого воздействия. Административно-правовые механизмы регулирования общественных отношений связаны с деятельностью органов исполнительной власти и иных органов, в соответствии с законом обладающих исполнительно-распорядительной деятельностью. Специфика административно-правовых механизмов заключается в том, что они носят властный характер. Содержание этих отношений заключается в совершенствовании субъектом управления определенной управленческой деятельности.

Экономические методы можно охарактеризовать как средства косвенного воздействия субъектов государственного управления на поведение

экономических агентов — в данном случае в целях минимизации коррупционных проявлений в их деятельности. Экономико-правовой механизм противодействия коррупции должен включать в себя меры ответственности как административно-правового, так и экономического характера.

Правовое регулирование противодействия коррупции представляет собой не просто набор уголовно-правовых или административно-правовых инструментов воздействия на определенный круг лиц, а сложную систему правовых норм, тесно переплетающихся с различными направлениями деятельности государства. В связи с этим следует отметить, что актуальность системного подхода к противодействию коррупции как в целом, так и в отношении госзаказа в частности не утрачивает своего значения.

Тесную взаимосвязь между государственным и рыночным механизмами как одну из причин, способствующих развитию коррупции в сфере государственной власти, отмечают многие исследователи. Так, В. П. Гавялис подчеркивает, что непосредственно сама *«возможность коррумпированного лица со своей стороны создавать экономическим субъектам возможности получать или потерять доходы в будущем и является вечным товаром на рынке коррумпированных государственных услуг»* [1]. Соответственно, на взгляд авторов, экономико-правовые механизмы как естественный инструмент ограничения подобных возможностей должен играть основную роль в комплексе мер, направленных на противодействие коррупции.

Кроме того, не стоит забывать об этическом аспекте данной проблемы: государственные гражданские служащие, выступая представителями власти, должны в первую очередь руководствоваться в своей деятельности интересами общества и государства, поскольку именно они формируют у населения представление о власти. Поэтому деятельность в направлении снижения уровня коррупции в органах государственной власти должна проводиться особенно тщательно, ведь даже незначительные недостатки в этой сфере могут приводить к недоверию населения и созданию социально нестабильной обстановки в обществе.

К настоящему времени принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также

нужд бюджетных учреждений [5, 6, 8]. В частности, Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [8] (далее — Закон № 94-ФЗ) устанавливается единый порядок размещения заказов. При этом в законе подчеркиваются антикоррупционная направленность предлагаемых мер, а также ориентированность на создание условий для добросовестной конкуренции, эффективного использования средств бюджетных и внебюджетных источников финансирования, создания единого экономического пространства в России.

Государственные и муниципальные закупки представляют собой приобретение за счет бюджетных средств товаров, работ, услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд. Госзаказ распространяется на все сферы рынка, при этом покупателем выступает государство. Указывая на высокий уровень коррупции в сфере госзаказа, Н. Н. Ефремова в работе [2] отмечает, что для частных фирм *«государство с его огромным кошельком является самым желанным покупателем»*.

К сожалению, в сфере государственного заказа имеют место благодатные условия для злоупотреблений, ведь покупатель в лице органа государственного управления не всегда заинтересован в приобретении товаров (работ, услуг) по оптимальным ценам. В этой связи применение экономико-правовых механизмов имеет первоочередное значение, поскольку они призваны воздействовать на материальные интересы участников и в большей степени могут оказать влияние на отношения, имеющие преимущественно рыночный характер.

В отношении госзаказа порой используется понятие «тендер», однако в российском законодательстве оно в достаточной степени не определено, поэтому чаще применяются термины «конкурс» или «торги». Их сущность в общем смысле представляет собой выбор поставщика для исполнения заказа в условиях, приближенных к свободной конкуренции, что по идее и должно являться залогом эффективности проводимых процедур. Кроме того, большое значение придается условию экономии в процессе и в результате приобретения благ. При этом экономия достигается в ходе привлечения к участию в торгах большого числа поставщиков в ходе открытого размещения госзаказа, вследствие чего достигается оптимизация расходов, затраченных не только на проведение процедуры торгов, но и направленных

непосредственно на реализацию госзаказа. Одновременно с этим законодательно сформулированы основные принципы осуществления госзакупок в России, которые заключаются в равном и справедливом отношении к участникам торгов, открытости и прозрачности размещения госзаказов, эффективности расходования бюджетных средств, строгой отчетности.

Способами размещения госзаказа являются: *открытый конкурс, открытый аукцион (в том числе в электронной форме), запрос котировок, биржевые торги, закрытый конкурс, закрытый аукцион*. Таким образом, размещение заказа происходит либо с проведением торгов в форме конкурса (аукциона), либо без проведения торгов. Государственные торги, которые, по мнению авторов, являются основным экономико-правовым механизмом противодействия коррупции в сфере размещения госзаказа, представляют собой процесс размещения госзаказа, вследствие которого происходит обеспечение государственных нужд посредством закупки товаров и выбора подрядчика для осуществления определенных работ.

Необходимо отметить, что государственные и муниципальные торги как экономико-правовой механизм в значительной степени отличаются от рыночных торгов. Прежде всего, начало торгов обозначается публикацией соответствующего извещения в СМИ. Существует некоторая определенная технология оценки заявок на участие и, кроме того, участие в государственных торгах предполагает юридическую «чистоту» их участников.

Законом подразумевается равенство всех участников торгов, что выражается в одинаковых требованиях, предъявляемых к участникам, качестве информированности и других условиях. Механизм проведения торгов направлен в первую очередь на определение наилучшего поставщика на основе объективных показателей, благодаря чему достигается эффективность выбора исполнителя. Процедура формирования госзаказа достаточно сложна, требует высокой юридической грамотности, поэтому нередко заказчикам необходима помощь специализированных агентств, профессионально занимающихся размещением госзаказов. В то же время на региональном уровне таких квалифицированных специалистов и специализированных организаций явно недостаточно.

Переход в последние годы на электронные формы проведения торгов в значительной степени

облегчил эту процедуру и способствовал как привлечению большего количества участников (мобильность и простота информирования о существующих заказах и их условиях), так и возникновению возможности работать с документацией удаленно и в электронной форме.

По мнению авторов, данную тенденцию можно оценить как достаточно позитивную, поскольку, *во-первых*, электронная форма обладает безусловными преимуществами по сравнению с другими способами осуществления торгов, а *во-вторых*, создает среду, отвечающую, заявленным в законе принципам. Главными достоинствами электронных торгов являются простота реализации и эффективность расходования бюджетных средств. Кроме того, при использовании механизма электронных аукционов происходит достижение максимальной прозрачности заключаемых контрактов. В результате обезличивания участников аукциона достигается необходимая объективность выбора поставщика. Электронные аукционы проводятся с помощью автоматизированных информационных систем госзакупок, где взаимодействие между заказчиком и потенциальным исполнителем происходит через официальный сайт госзакупок. С этого интернет-ресурса потенциальный исполнитель получает условные зашифрованные наименования (средства идентификации) и, таким образом, сохраняет анонимность. Подобный способ проведения торгов достаточно перспективен, и в будущем предполагается распространить его на все виды осуществления госзакупок.

Бесспорными преимуществами электронных аукционов являются отсутствие необходимости разрабатывать конкурсную документацию, поскольку она уже содержится на официальном сайте госзаказа, а также мобильность информирования участников и привлечения исполнителей к срочным государственным и муниципальным закупкам. К тому же присутствует возможность изменения стоимости контрактов в результате сравнения предложений конкурентов. В свою очередь, недостатком электронных торгов является то, что их победителем становится участник, предложивший самую низкую стоимость контракта. Это, с одной стороны, приводит к оптимизации затрат бюджетных средств, а с другой — может существенно отразиться на качестве последующего исполнения договора подрядчиком.

Электронный аукцион является наиболее оперативным видом госзакупок: если в течение часа

после последнего предложения на сайте не появляется новое предложение, то аукцион считается закрытым, и объявляется его победитель. Таким образом, торги в форме электронного аукциона как экономико-правовой механизм обладают рядом преимуществ перед другими формами торгов, обеспечивая оптимизацию их результата за счет создания ситуации «чистой» конкуренции между участниками и тем самым уменьшая возможность коррупционных злоупотреблений. Выгоду от проведения электронных аукционов получают обе стороны, а госзакупки в ходе таких торгов проводятся с максимальной экономией. По итогам электронных аукционов также заключается госконтракт.

К недостаткам такой формы торгов относят отсутствие четких границ проведения аукциона (время окончания аукциона является открытым).

Для обеспечения добросовестности конкуренции и привлечения в сферу государственного заказа малого предпринимательства заказчик обязан осуществлять размещение у субъектов малого предпринимательства от 10 до 20% общего годового объема поставок товаров, выполненных работ, оказанных услуг за исключением размещения заказов, связанных с нуждами обороны страны и безопасности государства [8].

В рамках реализации госзаказа предлагаются и нестандартные меры. В этом плане интересен опыт Москвы, где с 2010 г. членов конкурсных комиссий периодически подвергают тестированию на полиграфе на предмет причастности и склонности к коррупционным преступлениям. Некоторые исследователи предлагают в системе госзакупок в обязательном порядке ввести данную меру на территории всей страны, однако по этому вопросу пока единства мнений нет.

Поскольку в крупных российских городах госзаказы, как правило, связаны со значительными бюджетными средствами, то уровень коррупции здесь остается весьма высоким. Это присуще, в частности, и Санкт-Петербургу, госзаказы которого достаточно привлекательны для поставщиков, причем наибольшие финансовые средства сосредоточены именно вокруг открытых конкурсов на госзаказ.

Для уменьшения числа злоупотреблений при проведении торгов в Санкт-Петербурге предусмотрен ряд мер экономико-правового характера, в соответствии с которыми открытые торги проводятся только в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Например, информация о заказе

размещается организатором торгов не только на официальном сайте госзаказа, но и в обязательном порядке публикуется в СМИ. Открытые торги в Санкт-Петербурге подразумевают публичное оглашение итогов их подготовки: организатор обязан объявить всех участников и стоимость предложенных ими проектов. Данные действия направлены на расширение круга участников торгов и, следовательно, на поиск эффективных путей расходования средств бюджета города, а также на обеспечение прозрачности госзакупок городскими властями.

Как показал анализ текущей ситуации, закрытые торги в Санкт-Петербурге менее распространены, чем открытые, поскольку привлекают недостаточное количество поставщиков, и в результате не обеспечивается должный уровень конкуренции. Подобные торги используются в особых случаях, когда необходимо соблюсти условие государственной безопасности. В этих случаях количество участников не является существенным фактором, конкурсная документация закрытых торгов представляется только отдельным поставщикам, а итоги конкурса не публикуются в СМИ.

В последнее время в Санкт-Петербурге участие в торгах на получение госзаказа стало более активным. При этом госзаказы затрагивают различные сферы деятельности, начиная от поставок продуктов питания и заканчивая строительством крупных объектов муниципального и регионального значения.

Среди прочих мероприятий можно выделить конкурс в открытой форме на разработку проекта «Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга», заказчиком которого являлся комитет по экономической политике и стратегическому планированию администрации города. Начальная цена этого госзаказа составляла более 39 млн руб. Комитет по науке и высшей школе является заказчиком проведения открытого конкурса на оказание услуг по проведению в городе финальных соревнований чемпионата мира по программированию для государственных нужд Санкт-Петербурга (начальная цена — 3 млн руб.) [3]. Закупки за счет внебюджетных источников также реализуются, как правило, в форме открытых конкурсов.

Среди наиболее затратных заказов городских властей Санкт-Петербурга следует выделить открытый аукцион в электронной форме на выполнение работ по капитальному ремонту объекта по ул. Савушкина от ГКУ «Дирекция транспортного