

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ И ПРИНЦИПАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Петрова Людмила Анатольевна

магистрант, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, РФ, Тюмень

В современном мире большая часть экономической деятельности государства приходится на закупки. Суммарная стоимость сделок по государственным закупкам в высокоразвитых странах составляет половину ВВП, а в развивающихся - примерно четверть данного продукта. Государственные закупки - это один из главных элементов социально-экономического развития государства, а также эффективный инструмент решения таких задач, как гарантия единства экономического пространства, развитие конкуренции, субсидирование регионов, поддержка населения и т.д.

Кроме того, развитие механизмов государственных закупок при исполнении государственного заказа позволяет более результативно, справедливо и плодотворно использовать возможности частного предпринимательства, в том числе и малого бизнеса, что предполагает обеспечение устойчивости и быстрое решение назревших проблем социально-экономической области.

Таким образом, актуальность исследования понятия «государственные закупки» и его правовой природы обусловлены использованием государственных закупок как элемента воздействия на социальные и экономические процессы, а также экономией бюджетных средств при обеспечении высокого качества приобретаемых товаров и услуг.

В научной литературе достаточно внимания уделяется изучению термина «государственная закупка», который трактуется как приобретение товаров, услуг или работ для удовлетворения государственных (общественных) нужд, которые имеют высокую степень социальной необходимости и обеспечиваются за счет бюджетных средств. Как правило, целью таких государственных закупок является обеспечение населения, или резервирование. Основная составляющая термина - государственная нужда, т.е. потребность в товарах и услугах, которые необходимы для нормального функционирования органов власти.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению закупок для государственных (муниципальных) нужд представляет собой сложный механизм, требующий четкого алгоритма действий от субъектов данных правоотношений на всех стадиях закупочного процесса.

Система государственных закупок представляет собой комплексную систему обеспечения государственных (муниципальных) нужд в товарах, услугах и работах как отдельно взятого государственного (муниципального) учреждения, так и нужд государства в целом.

Действующая в Российской Федерации система государственных закупок выступает в виде сформировавшегося института государственного заказа. По мнению профессора О.Е. Финогентовой «в условиях формирования демократического правового государства для достижения определенных общественно значимых целей государство должно обладать эффективными средствами, способными обеспечить общественные интересы» [1]

Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2] (далее по тексту - Закон № 44-ФЗ) призван обеспечить эти интересы. Успешное функционирование контрактной

системы является важным элементом эффективного хозяйствования государства и процесса распределения бюджетных средств между хозяйствующими субъектами через государственные и муниципальные закупки.

Регулирование государственных закупок - сфера действия публичного права, «наличие в частноправовой сфере публично-правовых элементов отражает потребности существующих экономических отношений, сочетающих саморегуляцию российского рынка и государственное управление экономическими процессами» [1].

Регулирование государственных закупок с экономической точки зрения обладает стимулирующей функцией, что позволяет решать ряд значительных задач. С одной стороны, у государства есть возможность устанавливать для будущих поставщиков соответствующие технические параметры для закупаемых товаров, работ и услуг, при этом используя инновационные и технологические достижения. С другой стороны, система закупок способствует возникновению здоровой конкуренции среди производителей и поставщиков на внутреннем рынке.

Мировая практика выработала определенный механизм осуществления государственных закупок, предполагающий проведение конкурсного отбора поставщиков для исполнения государственных нужд [1].

Принятие 5 апреля 2013 г. Закона № 44-ФЗ было обусловлено потребностями государства и общества в новой единой системе государственных закупок. Новая контрактная система призвана была внести серьезные изменения в существующую систему государственных закупок, уменьшить в ней коррупционную составляющую.

Новый закон должен был сделать всю систему государственных и муниципальных закупок более эффективной, прозрачной и нацеленной на экономию бюджетных средств.

Законодательство о размещении заказов опирается не только на нормы специального закона, но также на положения Гражданского кодекса Российской Федерации (части первая и вторая) [2] и Бюджетного кодекса Российской Федерации [1]. Нормы, отражающиеся в Законе № 44-ФЗ, являются специальными по отношению к общим нормам гражданского и бюджетного законодательства.

При анализе термина «государственная закупка» важно отметить его взаимосвязь с определением государственного заказа. Закупка - это процесс размещения заказа согласно действующему законодательству. Государственная закупка является инструментом реализации заказа, поэтому разделять эти два понятия нецелесообразно, поскольку они дополняют друг друга. Государственный заказ, как и закупка, выражает потребность государственных органов в товарах или услугах. Примечательным является то, что, несмотря на их взаимосвязь и взаимодополняемость, государственный заказ может существовать без государственной закупки (если его оформили, но он не был реализован), тогда как закупки без заказа не бывает.

Закупки - это организованный процесс приобретения товаров, услуг или работ за счет средств бюджета для переработки, перепродажи или резервирования с целью удовлетворения необходимых общественных нужд. Государственная закупка начинается с определения подрядчиков и заканчивается выполнением заключенного контракта между подрядчиками и государственным заказчиком, т.е. распространяется на весь цикл размещения заказа и исполнения контракта.

Однако рассматривать государственные закупки только в качестве приобретения товаров, работ и услуг недостаточно. В современных рыночных условиях государственные закупки - это инструмент, который помогает государству реализовывать свои полномочия, оказывая положительное влияние на экономические отношения, тем самым создавая необходимые условия для дальнейшего развития различных областей экономики.

Тем не менее социальные и экономические основы госзакупок имеют хоть и важное, но не определяющее значение, тогда как обеспечение функционирования государства носит

приоритетный характер.

Государство не только обеспечивает, но и организует производство некоторых товаров и услуг. При этом задачи, которые решаются государством в процессе размещения общественных средств, заключаются в приобретении необходимых благ на обороноспособность государства, на реализацию социальных программ в сфере образования, здравоохранения и т.д. Государственные расходы, за исключением тех, которые обеспечивают деятельность государственных институтов, направлены на исполнение некоторых общественно значимых целей и приобретение определенных социально значимых благ [1].

Из вышеизложенного следует, что экономическая сущность государственных закупок заключается в определенной, упорядоченной законодательством деятельности государства по получению товаров и услуг с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами с целью функционирования государства, оказания влияния на развитие отраслей национальной экономики и укрепление социальной политики.

В связи с этим экономическая сущность механизма государственных закупок выражается в аккумулировании средств и их перераспределении для того, чтобы обеспечить полномочия государственной власти и удовлетворение потребностей общества.

Существуют так называемые общие принципы, характеризующие государственные закупки. Отличительная особенность государственных закупок от частных заключается в том, что закупки производятся за счет налогов, то есть на средства налогоплательщиков, а не собственные. Это означает, что на деньги налогоплательщиков осуществляется приобретение товаров, работ и услуг, необходимые для нужд государства. Но в бюджете существуют ограничения.

В связи с этим организация государством системы государственных закупок должна быть сопряжена с принципами прокьюремента. Прокьюремент – это совокупность методов, которые позволяют максимально эффективно удовлетворять потребности заказчика в товарах или услугах.

Общепринятые принципы прокьюремента установлены такими международными документами, как Соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, документы и директивы стран - участниц АТЭС, ЕС. Внедрение применяемых ныне в зарубежных странах принципов прокьюремента в практику государственных закупок в РФ может стать одним из приоритетных направлений на пути совершенствования экономической политики государства [1]

Принципы прокьюремента

1. Транспарентность, представляющая собой доступность и широкое распространение информации о государственных закупках среди потенциальных поставщиков и общественности, в том числе и информацию об условиях государственных закупок. Реализация принципа транспарентности - это своеобразный стимул, обеспечивающий наряду с контролем развитие конкурентной борьбы и сокращение коррупции.

2. Подотчетность и соблюдение процедуры исполнения государственной закупки. Подразумевают законодательно обоснованную последовательность действий заказчиков. В современном мире данные принципы нарушаются и законодательно установленные процедуры не соблюдаются, что обусловлено:

- недисциплинированностью государственных заказчиков. Значительная часть государственных заказчиков еще не готова следовать процедуре размещения заказа и нарушает требования законодательства, (например, устанавливая незаконные требования к потенциальным поставщикам);
- неготовностью государства обеспечить исполнение требований законодательства.

Недостаточно эффективно осуществляется контроль над действиями государственных заказчиков. Не сформированы механизмы, позволяющие сократить число нарушений законодательства на начальной стадии проведения процедуры закупки. Уже на этом этапе государственными заказчиками допускаются нарушения, которые ставят в неравные условия потенциальных поставщиков.

3. Принцип равноправия (справедливость). Заключается в создании для всех потенциальных поставщиков равных условий и их равноправии при осуществлении государственных закупок. Дискриминация в отношении отдельных поставщиков или групп поставщиков недопустима.

4. Принцип экономичности. Состоит в процедуре проведения закупки, которая должна требовать минимальных затрат от заказчика.

5. Принцип эффективности размещения заказа на наиболее выгодных условиях: наименьшая цена и наивысшее качество. В ходе размещения заказа должен быть найден оптимальный баланс указанных показателей в технической спецификации.

6. Принцип открытой конкуренции, предполагающий достаточное количество участников размещения заказа, что является необходимым условием для обеспечения конкуренции [5]

При реализации принципов прокьюремента возможно достижение дополнительных положительных эффектов, таких как повышение доверительных отношений между государством и обществом, плодотворность использования денежных средств налогоплательщиков, снижение уровня коррупции.

В процессе закупок необходимо ограничивать действия - исключать возможность свободной трактовки и формулировки потребностей государства. Существенно возрастает значение открытости и конкурентности закупок, благодаря чему товары и услуги приобретаются исходя из оптимального сочетания качества и цены [9]

Таким образом, государству необходимо постоянно искать новые формы предоставления товаров и услуг, учитывая экономические преобразования в стране. Неэффективному расходу средств федерального бюджета, негативным экономическим и социальным последствиям способствует отсутствие рыночного механизма, применяемого при приобретении государственных закупок.

Эффективность государственных закупок сочетает в себе два фактора: сумму договоров и качество товаров (услуг). В процессе государственной закупки эти факторы играют важнейшую роль.

Основной показатель эффективности - уровень удовлетворения конечных получателей приобретенными товарами или услугами.

Для того чтобы эффективность реализации государственных закупок возросла, государство должно сформировать такие условия размещения заказа, при которых будут соблюдаться основные принципы прокьюремента, т.е. открытость, гласность, справедливость, прозрачность, конкурентность.

Важную роль в этом призвана играть Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС). ЕИС – это совокупность информации, указанной в ч. 3 ст. 4 Закона № 44-ФЗ и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в сети Интернет.

ЕИС, с одной стороны, является инструментом сбора сведений в сфере госзакупок, с другой стороны - инструментом контроля над взаимным соответствием сведений, содержащихся в различных документах (например, соответствием информации, включенной в планы-графики, информации, указанной в планах закупок).

В рамках ЕИС между участниками контрактной системы допускается обмен электронными

документами, в том числе подача заявок, окончательных предложений на участие в определении поставщика. Все документы должны быть подписаны усиленной электронной подписью.

Достижение большей результативности при размещении госзаказов и последующем проведении госзакупок возможно лишь в границах открытого участка рынка.

Преобладающая часть товаров или услуг, в которых нуждается государство, свободно обращается на рынке. Конкурентная борьба между поставщиками способствует повышению эффективности государственных закупок.

Государственный заказ - это одна из важных составляющих государственной политики, которая оказывает влияние на разнообразные государственные отрасли, от обороноспособности и безопасности до реализации социальной политики.

Резюмируя изложенное, дефиницию системы государственных закупок можно сформулировать следующим образом - это совокупность взаимообусловленных и связанных между собой различной отраслевой принадлежности правоотношений частного и публичного порядка, функционирующих на федеральном, региональных и муниципальных уровнях, возникающих в силу совершения их участниками, в том числе с использованием единой информационной системы, предусмотренных нормами контрактного права действий по планированию, определению поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществлению, мониторингу, аудиту и контролю в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При анализе термина «государственная закупка» важно отметить его взаимосвязь с определением государственного заказа. Закупка - это процесс размещения заказа согласно действующему законодательству. Государственная закупка является инструментом реализации заказа, поэтому разделять эти два понятия нецелесообразно, т.к. они дополняют друг друга.

Организация государством системы государственных закупок должна быть сопряжена с принципами прокьюремента – транспарентности, подотчетности и соблюдения процедуры исполнения государственной закупки, равноправия (справедливости), экономичности, эффективности размещения заказа на наиболее выгодных условиях: наименьшая цена и наивысшее качество, открытой конкуренции.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, № 80, 12.04.2013.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, № 238-239, 08.12.1994; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.11.2017) // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998.
4. Амельчя Ю.А., Ганчеренок И.И. Государственные закупки: междисциплинарный подход // Актуальные вопросы повышения эффективности управления закупками столичного мегаполиса. Материалы международной научно-практической конференции. 2016.
5. Касянчик П.И. Прокьюремент и государственные закупки // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2016. № 4 (51).

6. Козловец О.И. Государственный прокурор в Российской Федерации // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. 2015. № 2 (5).
7. Медведева Н.Г. К вопросу о целевой ориентации и принципах правового регулирования государственных и муниципальных закупок // Символ науки. 2015. № 6.
8. Финогентова О., Ломаев Л.Ю. Проблемы реализации публичного интереса в нормах гражданского права // Вестник Самарского юридического института: научно-практический журнал. № 2(16). 2015.
9. Финогентова О.Е. Место юридической ответственности и юридических обязанностей в правовом государстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 2.
10. Щедрикова Н.Ю. Эффективность правового регулирования частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных или муниципальных нужд // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4.