

Воскресенская Ольга Викторовна, ассистент кафедры экономической теории, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна», г. Санкт-Петербург

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: в настоящей статье рассмотрена контрактная система Российской Федерации, а также основные принципы планирования закупочной деятельности и способы осуществления закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, планирование, контрактная система, методы размещения заказа.

Abstract: this article examines the contract system of the Russian Federation, as well as the basic principles of planning procurement activities and methods of procurement.

Keywords: Public Procurement, Planning, Contract System, Ordering Methods.

Система государственных закупок – это огромный рынок с устойчивой стабильностью, который предоставляет платежеспособный спрос на всевозможные товары, работы, услуги. Государственные закупки занимают достаточно большую долю бюджета, вследствие этого они считаются действенным инструментом управления экономикой [7, с. 58].

Следует отметить, что создание данной системы было обусловлено необходимостью обеспечения стабильности в сфере развития разнообразных отраслей экономики, различных видов предпринимательской деятельности, прежде всего, мелкого и среднего бизнеса, а также для наиболее полного удовлетворения нужд в тех или иных видах товаров и услуг.

Сам государственный заказ рассматривается как главный механизм

распределения средств бюджета, который совершает процесс оформления выделенных государством средств бюджетополучателям на исполнение процедуры закупки всего необходимого для удовлетворения государственных и муниципальных нужд на базе заключения контрактов между заказчиками и поставщиками.

Большинство российских исследователей, в числе которых К.В. Кичик, определяя, что именно следует понимать под «государственными и муниципальными потребностями», говорят о том, что это ничто иное, как те товары, услуги и работы, которые нужны для осуществления их непосредственной деятельности [7, с. 31].

В свою очередь, когда речь идет о муниципальных потребностях, то имеется в виду именно потребность местных органов самоуправления в поступлении средств из местного бюджета и иных источников внебюджетного характера для того, чтобы обеспечивать исполнение своих полномочий [5, с. 45]. Поступают необходимые средства в данном случае как из бюджетов различных уровней, так и из внебюджетных государственных фондов.

При этом в качестве заказчиков могут выступать следующие структуры: сами государственные органы или же органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, бюджетные и казенные учреждения, а также ряд иных организаций, которые в ходе проведения процедуры закупки выступают в качестве получателей бюджетных средств.

Очевидно, что существующая в России контрактная система представлена определенными элементами, которые прекрасно показаны на рисунке 1:



Рисунок 1 – Элементы контрактной системы [8, с. 61]

В процессе государственных заказов и закупок именно государство выступает в качестве основного субъекта данного вида хозяйственных отношений. Кроме того, в данном качестве также выступают соответствующие уполномоченные государством органы, а когда речь идет о муниципальных закупках, то муниципальные образования и учреждения.

В свою очередь, всевозможные поставщики и подрядчики, которые участвуют в системе закупок, рассматриваются как вторая сторона данных отношений.

В качестве конечного потребителя благ, на получение которых и были направлены средства государства и муниципальных органов власти, выступают, соответственно, сами люди, т.е. общество.

Как уже было отмечено ранее, все вопросы, которые связаны с регулированием системы государственных и муниципальных заказов и закупок, регулируются с 2013 г. 44-ФЗ, а также более ранним правовым документом, который действует с 2011 г. Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее 223-ФЗ) [2].

Между названными правовыми актами имеется явно прослеживаемая взаимосвязь. Дело в том, что рассмотрение 223-ФЗ позволяет увидеть то, что

именно в данном документе приведен перечень тех лиц, которые имеют право по российскому законодательству принимать участие в государственных закупках, а также изложены требования, которые к данным субъектам предъявляются.

Что же касается 44-ФЗ, то данный документ содержит более подробную информацию, касающуюся системы государственных заказов и закупок. В нем отражены следующие аспекты [1]:

- изложены базовые принципы контрактной системы закупок в стране;
- отражен процесс планирования закупок;
- указан механизм непосредственного осуществления закупок;
- отражены нюансы проведения мониторинга и аудита в сфере государственных закупок;
- определена система контроля по осуществлению контрактной системы закупок.

Поскольку в настоящее время система Интернет надежно вошла в нашу жизнь, то государственные органы тоже не отстают от современности, поэтому имеется конкретный единый сайт, где от имени государства размещены все заявки на поставку товаров, а также производство работ и услуг, которые необходимо выполнить. В данном случае речь идет о так называемой Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС), которая содержит в себе всю указанную информацию. Следует отметить, что получить эту информацию имеет возможность совершенно любой желающий, поскольку доступ в систему является свободным.

Скан сайта ЕИС закупок приведен на рисунке 2.

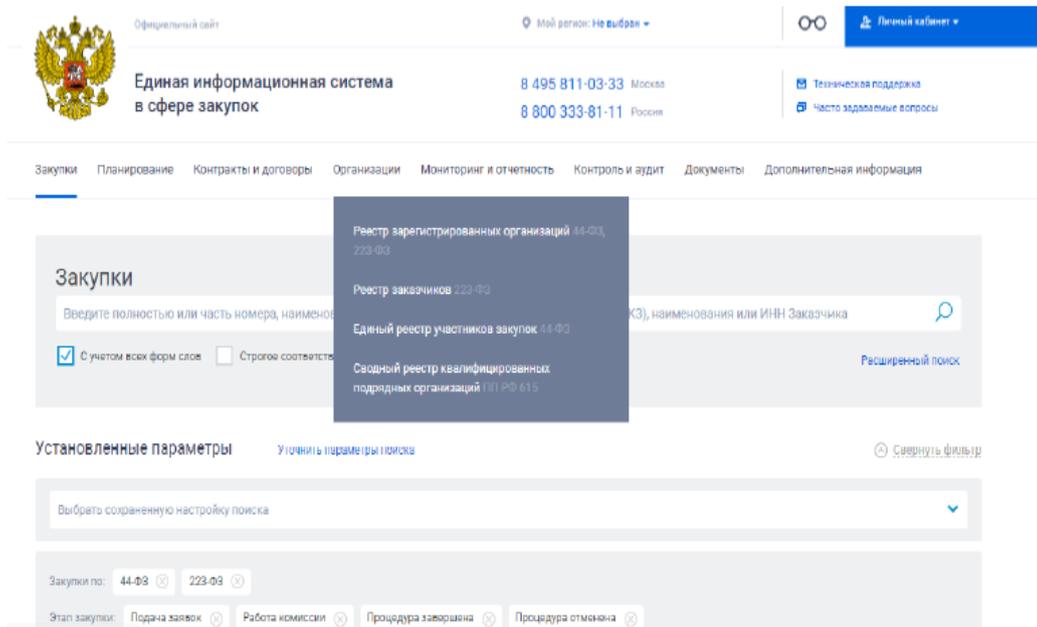


Рисунок 2 - Главный портал закупок (ЕИС) [10]

В п. 9 ст. 3 44-ФЗ дается достаточно четкое определение термина «ЕИС в сфере закупок». Согласно данного документа, под ней следует понимать «совокупность информации, 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» [1].

Еще до того, как была создана используемая сегодня на территории России названная ЕИС, вся информация, касающаяся государственных заказов на закупку товаров, работ и услуг размещалась на соответствующем веб-сайте. Однако, современная ЕИС обеспечила намного большую прозрачность всей информации, что, соответственно, дает возможность сократить случаи нарушений и коррупции в данной сфере.

Следует отметить, что в России имеется конкретный государственный орган, который отвечает за разработку концепции и требований к ЕИС закупок. Данным органом является Минэкономразвития России (МЭР). Кроме того, Федеральное казначейство России в настоящее время рассматривается как ведомство, которое отвечает за разработку соответствующей системы и ее

последующую эксплуатацию.

Ч. 7 ст. 4 44-ФЗ достаточно однозначно гласит о том, что со своей стороны муниципальные образования имеют право создавать свои информационные системы муниципального и регионального уровня в сфере закупок с тем условием, чтобы таковые были интегрированы с ЕИС.

Действующая в настоящее время в России ЕИС закупок выполняет определенные задачи, основными из которых являются следующие [4, с. 68]:

- осуществляет наиболее полное формирование и размещение всей информации, касающейся государственных закупок, за счет взаимодействия с иными ИС, что дает возможность лишней раз не обращаться к личному кабинету пользователю;
- обеспечивает проведение контроля за той информацией, которая размещается на ЕСИ, взаимодействуя при этом с иными ИС;
- обеспечивает возможность перехода на использование желающими ОКПД2 и ОКВЭД2;
- расширяет возможности обеспечения деятельности Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства посредством простого доступа к информации;
- обеспечивает расширение возможностей органов, проводящих контроль и аудит в сфере государственных закупок;
- обеспечивает возможность желающим использовать усиленную неквалифицированную электронную подпись, когда речь идет об электронных документах;
- обеспечивает возможность со стороны государства разместить заявку на участие в конкурсе на получение заказа в электронном виде.

Положительной стороной, используемой в настоящее время ЕИС закупок является наличие максимальной автоматизации всего процесса государственных закупок начиная от момента размещения непосредственной заявки, до момента подведения итогов, т.е. установления непосредственных исполнителей заказа. Также нельзя не отметить в качестве плюса максимальную открытость процесса,

поскольку вся информация доступна заинтересованным лицам в любой момент времени, а документооборот полностью прозрачен.

В основе любой системы, в том числе и экономической, обязательно лежат определенные принципы. В том случае, когда речь идет о контрактной системе государственных заказов и закупок, то в качестве базового принципа будет выдвинут, прежде всего, принцип планирования.

В ч. 1 ст. 16 44-ФЗ четко указывается на то, что любая государственная закупка может осуществляться лишь тогда, когда она была изначально запланирована и нашла свое документальное отражение в соответствующем плане-графике. Заказчик имеет право разместить в ЕИС извещение не ранее того момента, когда указанная позиция уже была проработана и нашла свое отражение в плане-графике.

План-график обязан включать в себя все сведения, касающиеся тех закупок, которые делает данный заказчик, причем, эта информация подлежит указанию в ЕИС. Исключение касается только той информации, которая касается федеральных заказов, относящихся к категории государственной тайны. В этом случае речь идет об отдельных приложениях к плану-графику, которые опубликованию в ЕИС не подлежат согласно российскому законодательству.

Когда речь идет о процессе планирования закупок, то следует учитывать, что он состоит из нескольких последовательных действий, а именно формирования, утверждения и последующего ведения такой документации, как [4, с. 112]:

- план закупок, где обосновывается объект закупки, который необходим для того, чтобы обеспечить реализацию конкретной цели;
- план-график, где обосновывается начальная, т.е. максимальная цена контракта, а также способ определения исполнителя, т.е. поставщика, исполнителя или же подрядчика.

Ст. 16 44-ФЗ определяет вопросы, связанные с нормированием в сфере закупок. В данном случае речь идет:

- о требованиях, которые предъявляются к закупаемым товарам,

оказываемым услугам и производимым работам;

- о тех требованиях, которые предъявляются к их предельной цене;
- о требованиях, касающихся нормативных затрат.

Все сведения, которые касаются нормирования, должны быть размещены в ЕИС. В данном случае происходит контроль за тем, чтобы к государственной закупке не были отнесены те категории товаров, которые рассматриваются как предметы роскоши, а также такие, которые попадают под категорию «имеющие избыточные потребительские свойства».

Всего, согласно ст. 19 44-ФЗ, нормирование можно разделить на три этапа [1]:

- на первом этапе происходит утверждение общих правил нормирования, т.е. указываются общие требования к товару или услуге;
- на втором этапе осуществляется обязательное составление конкретного перечня товаров, услуг или работ, которые подлежат нормированию;
- на третьем, итоговом этапе, происходит утверждение требований, которые выдвигаются к определенным видам товаров или услуг, а также к нормативным затратам, т.е. речь идет в данном случае о ведомственных перечнях.

Конкурентные способы определения поставщиков прекрасно представлены в таблице 1, которая приведена в соответствующем приложении А [3, с. 94].

Ч. 2 ст. 34 44-ФЗ достаточно четко определяет те конкурентные способы, посредством которых происходит определение поставщиков товаров, а также тех лиц, которые будут производить работы или оказывать услуги. Всего выделяется четыре таких способа, а именно [1]:

- проведение конкурсов, которые могут быть: открытыми, с ограниченным участием, двухэтапные, закрытые, закрытые с ограниченным участием, закрытые двухэтапные;
- аукционы, которые могут быть как электронными, так и закрытыми;

- запросы котировок;
- запросы предложений.

Несмотря на то, что конкурентные способы определения поставщиков, совершенно очевидно, отличаются разнообразием, говорить о том, что принцип конкуренции в полной мере находит в данном случае свое отражение, все же не приходится. Это связано, прежде всего с тем, что ряд предприятий и учреждений имеют преимущества в процессе проведения закупок перед остальными участниками. Например, конкурентные преимущества предоставляются таким субъектам, как [6, с. 45]:

- субъектам, попадающим под категорию малого предпринимательства;
- организациям инвалидов;
- некоммерческим организациям, осуществляемых деятельность социального направления;
- учреждениям и предприятиям, которые имеют отношение к уголовно-исполнительной системе.

Со стороны заказчика в представленной документации отражаются следующие аспекты:

- указывается цена контракта;
- обозначаются расходы, связанные с эксплуатацией и ремонтом товаров, а также использованием результатов работ;
- указываются необходимые характеристики объекта закупки;
- устанавливается квалификация участников закупки, включая наличие у таковых необходимых финансовых ресурсов.

Процедура закупки всегда начинается с того, что происходит размещение заказа, что рассматривается как ее первый этап. При этом заказчику необходимо определить для себя поставщика или подрядчика, который данный заказ будет исполнять, т.е. установить исполнителя контракта. При этом используются различные методы, на которые, в свою очередь, могут оказывать определенное воздействие некоторые факторы, показанные на рисунке 3.

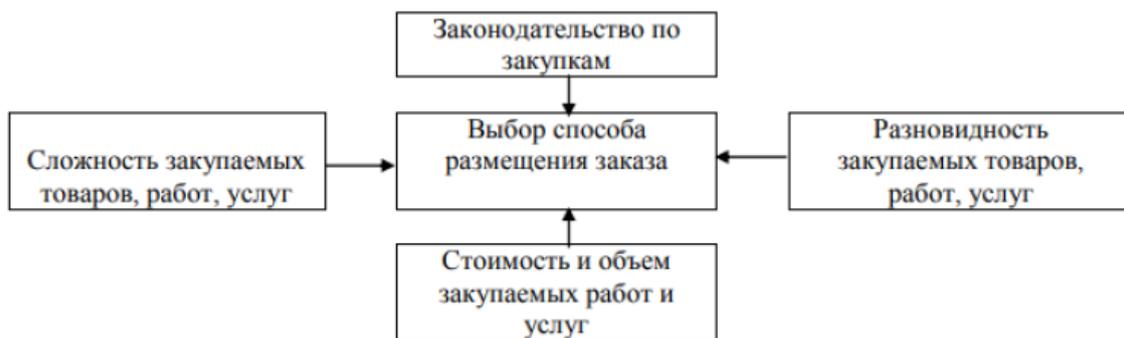


Рисунок 3 - Факторы влияния на метод размещения заказа [9, с. 59]

Существует несколько главных способов размещения государственного заказа [9, с. 87]:

- открытый и закрытый тендеры, т.е. конкурсы;
- двухэтапный конкурс;
- запрос котировок, т.е. цен;
- запрос предложений;
- закупка из единственного источника.

Когда речь идет о тендере, то имеется в виду, что все условия заказа заранее подлежат оглашению со стороны заказчика, в том числе и его сроки. Причем, выбор исполнителя осуществляется на основе конкуренции. Конкурс является более сложным видом торгов. Цена и опыт важны для него. Часто требуется доказательство того, что вы ранее занимались этим или подобным делом. Победителем этого конкурса становится участник, который подал предложение в соответствии с требованиями документации и представил лучшие условия.

При проведении открытого тендера заказчик обязан опубликовать всю тендерную документацию в срок, соответствующий не менее чем 30 дням до того момента, как произойдет вскрытие конверта с заявками.

Проведение закрытого тендера, согласно действующему российскому законодательству, возможно только в тех случаях, когда заказ касается товара, а также работ и услуг, информация о которых попадает под категорию государственной тайны. Иные исключения не допускаются.

При подаче заявки на ценовые предложения (котировки) запрос проводится как минимум от трех поставщиков, любой из которых имеет возможность предложить только одну ценовую заявку. При проведении запроса котировок победителем становится тот, кто получил самое дешевое предложение.

Однако, бывают ситуации, когда заказчик размещает заявку на закупки только у одного поставщика. Такое допустимо в следующих ситуациях:

- если поставка товаров, а также выполнение работ и услуг имеют отношение к сфере естественных монополий;
- речь идет о предоставлении услуг канализации и водоснабжения, также в рамках естественных монополий;
- заявка на участие в тендере или же аукционе является единственной;
- не состоялось заключение государственного или же муниципального контракта по той причине, что аукцион или конкурс были признаны недействительными.

Существуют три основных формы торгов: 44-ФЗ, 223-ФЗ и коммерческие закупки.

Когда речь идет о закупках по 44-ФЗ, то, соответственно, имеется ввиду соблюдение всех норм, которые изложены в данном нормативном правовом документе. По 44-ФЗ работают заказчики, доля Российской Федерации в которых составляет 100 процентов, в качестве документации используются нормативные документы. В большинстве случаев опыт работы поставщика не имеет значения, но цена важна. Как правило, оплата по такому договору осуществляется быстро, не более 30 дней, но возможна отсрочка платежа на несколько месяцев.

Когда речь идет о закупках по 223-ФЗ, то, соответственно, имеется ввиду соблюдение тех нормативных требований, которые изложены именно в данном законодательном акте. Как уже было отмечено ранее, в этом нормативном правовом документе установлены базовые правила закупочной деятельности, которыми руководствуется заказчик.

Учитывая особенности деятельности организации, заказчик самостоятельно разрабатывает правила проведения закупок. Обращение к 223-ФЗ показывает, что статус получателя бюджетных средств клиентам не дается. Соответственно, данные средства просто поступают в их распоряжение.

Доля РФ в составе таких заказчиков составляет от 50 до 99 процентов, таких как «РЖД» и «Газпром». Сложная документация. В большинстве случаев важен как опыт поставщика, так и цена товара или услуги.

Коммерческие закупки – это закупки крупных коммерческих организаций, таких как ИКЕА, Магнит, Дикси, Лента, «Камаз». Поиск надежного поставщика и качественных товаров и есть главная цель таких закупок. Если государственные торги регулируются 44-ФЗ или 223-ФЗ, то проведение таких закупок регламентируется только Гражданским Кодексом РФ и 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Некоторые крупные компании создают собственные электронные торговые площадки, на которых организуют закупки товаров, работ или услуг для обеспечения собственных нужд. В остальных случаях участие в коммерческих тендерах проходит на сайте самой фирмы.

Электронный аукцион на сегодняшний день является единственным видом электронных торгов. Для участия в данном виде аукциона требуется электронная цифровая подпись (ЭЦП) и аккредитация на электронной площадке, обеспечение контракта. Безопасность заявки. Электронный аукцион проходит только в интернете. Контракт и вся документация подписывается удаленно с помощью ЭЦП.

Большое значение придается такому аспекту, как начальная максимальная цена контракта (далее НМЦК). Данный показатель не только используется для определения выбора конкретного способа закупки, но еще дает возможность те требования, которые данной закупкой устанавливаются.

Говоря о НМЦК, нельзя не отметить те изменения, которые коснулись правил закупки у единственного поставщика. Так, до 01.07.2019 г. закупка такого плана могла быть осуществлена в том случае, если ее сумма не превышала

100 000 руб. Однако, с указанного момента времени сумма была значительно увеличена и на сегодняшний день составляет 300 000 руб.

Также нужно отметить и тот факт, что в случае снижения установленной со стороны заказчика НМЦК более чем на 25%, необходимо обеспечить применение антидемпинговых мер. Прежде всего, в таких случаях происходит установление специфических требований к условиям, которые касаются данной закупки.

На основании показателей НМЦК к участникам закупки могут быть предъявлены такие дополнительные условия, как, к примеру, определение предельного значения цены контракта и т.д. Вообще именно НМЦК следует рассматривать в качестве одного из основных показателей, лежащих в основе определения эффективности закупки.

На сегодняшний день на практике применяются несколько методов расчета НМЦК и цены контракта, когда дело касается закупок у единственного поставщика.

Наиболее часто на практике со стороны заказчиков используется так называемый метод сопоставимых рыночных цен, по-другому именуемый методом анализа рынка. В данном случае в установлении НМЦК и цены контракта заказчик опирается на ту информацию, которая касается рыночных цен тех товаров, работ и услуг, которые планируется приобрести. Поэтому, вначале собирается вся интересующая информация, которая анализируется специалистами, в результате чего и образуется, в итоге, как НМЦК, так и цена контракта в данном конкретном случае.

Нередко на практике используется нормативный метод. Он осуществляется с учетом тех требований к определенному товару, работам и услугам, которые изложены в ст. 19 44-ФЗ, т.е. речь идет о нормировании. Именно на базе данного положения выводятся, в итоге, НМЦК и цена контракта. Здесь необходимо отметить тот факт, что все вопросы, касающиеся нормирования, должны найти свое отражение в информации, которая размещается заказчиком в ЕИС. На сегодняшний день в России имеется

несколько уровней нормирования, что определенным образом затрудняет деятельность. Планируется, что в ближайшей перспективе будет использоваться всего лишь один уровень нормирования, существенно упрощающий проведение государственных закупок.

Также используется тарифный метод, который подходит для тех ситуаций, когда речь идет о тех товарах, необходимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, цены на которые подлежат государственному регулированию. Очевидно, что в данном случае исчисление НМЦК и цены контракта происходит с учетом установленных тарифов. Данный метод широко применяется в тех случаях, когда речь идет о водоснабжении, электроснабжении, теплоснабжении и т.д. Кроме того, в настоящее время тарифный метод нашел свое широкое применение в тех случаях, когда речь идет о почтовой или же общедоступной электронной связи. Вполне логично, что именно тариф в данных случаях рассматривается как наиболее удобная для использования цена единицы товара.

Следующий метод носит название проектно-сметного и предполагает определение НМЦК и цены контракта с единственным поставщиком для решения таких целей, как:

- проведение строительных и ремонтных работ различного вида и направленности, основанных на утвержденной проектной документации;
- проведение работ, направленных на сохранение объектов культурного наследия различных народов нашей страны;
- проведение аналогичных работ.

Еще одним из используемых для определения НМЦК и цены контракта методов является затратный. В данном случае речь идет о том, что обеспечивается калькуляция стоимости единицы товаров, услуг или работ, т.е. вычисляется сумма произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. В данном случае в обязательном порядке необходимо учитывать весь комплекс затрат, т.е. как прямые, так и косвенные, которые идут на такие нужды, как: приобретение товаров, их реализация, транспортировка и

т.д. Затратный метод удобен для использования в тех случаях, когда, например, речь идет об обосновании арендной платы, заработной платы персоналу и т.д.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативное становление и последовательное развитие института государственных закупок носит прогрессивный характер, а применение современных информационных технологий сделало систему закупок открытой, прозрачной и удобной как для заказчиков, так и для участников процедур закупок.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 28.12.2022). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 06.09.2023).

2. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 05.12.2022). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 06.09.2023).

3. Беляева О. А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов: монография. - М.: ИД «Юриспруденция», 2019. – 293 с.

4. Борисов А.Н. Комментарии к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). - М.: Деловой двор, 2020. - 352 с.

5. Галанов В.А., Гришина, О.О., Шибяев С.Р. Государственные закупки и конкуренция: учебник. - М.: ИНФРА-М, 2019. – 197 с.

6. Зибзеева Е.В. Вопросы эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа (опыт закупки услуг по оздоровлению детей в Ростовской области) // Государственные и муниципальные закупки - 2021: сборник докладов V Всероссийской практической конференции-семинара. – 2021. - С. 44 - 51.

7. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. - М.: Юстицинформ, 2019. - 269 с.

8. Кудрявцева Т.Ю. Государственные закупки: учебное пособие. – СПб.: Питер, 2020. – 244 с.

9. Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд: учебное пособие. - М.: Изд-во «Высшая школа экономики», 2019. – 165 с.

10. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. - URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения 15.09.2023).