УДК 37

Дробышев А.С.[1]

ИНСТИТУТ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ

Аннотация: Институт государственных и муниципальных закупок представляет особый интерес с точки зрения изучения его природы, сущности и закономерностей развития. Изучение социально-экономической природы данного явления требует разновекторного подхода. В качестве основной концепции в работе использована концепция «общественной ценности». В статье рассматриваются возможные этапы проведения государственной (муниципальной) закупки, освещаются основные функции института государственных и муниципальных закупок в качестве элемента экономической деятельности.

Ключевые слова: закупки, контрактная система, государственный заказ.

Drobyshev A.S.

PROCUREMENT INSTITUTE FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS AS A SOCIO-ECONOMIC PHENOMENON

Annotation: Institute of public procurement arouses the particular interest for the study of its nature and patterns of development. The study of the socio-economic nature of this phenomenon requires a multi-vector approach. As a basic concept used the concept of "public value". This article discusses the possible steps of the state (municipal) procurement, covers the basic functions of the Institute of state and municipal procurement as an element of economic activity.

Key words: procurement, contract system, public procurement.

Развитие института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации прежде всего основывается на введенной в 2014 году контрактной системе. Несмотря на то, что и раннее, в РФ закупки для государственных и муниципальных нужд осуществлялись на конкурсной основе и строго регламентировались Федеральным законом № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", контрактная система начала развиваться в полной мере только после выхода в свет Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Целью создания контрактной системы, как таковой декларируется повышение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд за счёт реализации системного подхода ко всем этапам закупки: формированию, заключению и исполнению контракта, ясности и прозрачности всей цепочки от планирования до приёмки товаров (работ, услуг) и последующей оценки результатов.

На сегодняшний день, ознаменованный крайне неблагоприятными финансово-экономическими условиями, государственные и муниципальные закупки вполне правомерно могут рассматриваться как один из основных механизмов реализации антикризисных мер государства, исполнения программ модернизации и развития различных отраслей экономики.

Современная экономика общественного сектора, институциональная теория, активно разрабатывают свежие методологические подходы для дальнейшего развития общественного (государственного) сектора и экономической деятельности государства [1].

Основой контрактной системы как таковой является концепция «общественной цен-

[1] *Дробышев Артем Сергеевич*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Drobyshev Artem, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

ности» (shared value) исходящей из того, что именно общественные нужды и потребности определяют основные тенденции и перспективы развития рынка в целом [2].

Кроме того, обеспечение нужд общественности является одной из основных целей экономической деятельности государства. Прежде всего, это касается проблематики общественных нужд, формирования общественных благ (public goods), поскольку именно государство, как таковое ответственно перед обществом за обеспечение его различными благами. Под общественными благами стоит понимать товары (работы/услуги) для удовлетворения общественных нужд, а также для обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства, формирования различного рода резервных фондов, выполнения международных обязательств, реализации федеральных, региональных социально-экономических программ и присущих государству социально-экономических функций [3].

Формирование института государственных и муниципальных закупок прежде всего сопряжено с особенностями социально-экономического развития каждого государства.

Такие понятия как «государственные нужды» и «государственные закупки» прежде всего имеют значение субъекта закупочной деятельности – то есть, государство в широком смысле этого слова, (все гос. органы, муниципальные учреждения, гос. предприятия), определяющее условия, и правовые, а также технические особенности проведения закупочных процедур.

С точки зрения социально-экономической сути, муниципальные закупки, как и федеральные или региональные, имеют своей целью решение общей задачи: удовлетворение общественных потребностей, поэтому они осуществляются на тех же принципах, что и государственные закупки.

Говоря о системе государственных и муниципальных закупок, мы зачастую говорим непосредственно о «государственном заказе», хотя данные понятия не тождественны.

Если рассматривать непосредственно термин "государственный заказ", то прежде всего стоит отметить, что это понятие повсеместно используется, как как в научном, так и специфическом (юридическом) обиходе.

Государственный заказ (government order, state order, publiccontract; сокращенно - госзаказ) – это заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования. На его основе осуществляют государственные закупки в целях выполнения государственных заданий, целевых программ и т.п. – как правило, на конкурентной основе, с постоянно растущей ролью информирования общества о заказах через сеть «Интернет» [4].

В узком смысле госзаказ - конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом государственной власти.

С точки зрения взаимодействия с государством, система государственного заказа представляет собой опосредованную форму взаимодействия государства и экономического пространства, имея своей целью обеспечение конституционных прав и свобод населения, обороны, защиты государства, а также социального и экономического развития общества. То есть, государственный заказ является некоей формой государственного регулирования экономики.

С точки зрения публично-правовых отношений, государственный заказ представляет собой совокупность законодательно закрепленных институтов прав и свобод граждан страны, различного рода программ обеспечения нужд государства, механизмов поддержки и защиты национальной экономики.

Как видно из практики, правовое регулирование отношений в сфере госзаказа имеет комплексный характер, поскольку реализуется с помощью систем целенаправленно созданных государственных органов, как на уровне РФ, так и на уровне субъектов РФ, которые легально наделены соответствующими полномочиями в указанной сфере государственного управления.

Органы государственного и муниципального управления путем осуществления закупочных процедур осуществляют размещение государственного заказа.

По сути дела, система государственных и муниципальных закупок, представляет собой явление более широкое и многоуровневое, поскольку процесс обеспечения государственных и муниципальных нужд можно разделить на следующие **этапы:**

1. Этап формирования государственного заказа, который представляет собой комплекс различного рода действий по определению объёмов и возможной номенклатуры государственного спроса, осуществляемых органами государственной власти, получателями и распорядителями бюджетных ассигнований с целью создания сводного перечня государственного заказа, утверждаемого в качестве приложения к закону о бюджете на соответствующий финансовый год (на федеральном и региональном уровне).

2. Государственный заказ, выступающий как вид оферты – государственные органы, бюджетные учреждения или иные уполномоченные получатели средств бюджета различных уровней, в качестве «государственных заказчиков» обращаются к хозяйствующим субъектам различных форм собственности с предложением поставить товары, выполнить работы или оказать услуги с обозначением сроков, определением объёмов, ассортимента и т.д. на конкурсной основе, с помощью единой информационной системы (ЕИС).

3. Заключение договоров (контрактов) с участником размещения государственного заказа, предложившим условия, наилучшим образом удовлетворяющие пожелания государственного заказчика. В соответствии с законодательством РФ заказ считается «размещённым» после заключения государственного или муниципального контракта.

4. Непосредственно сама государственная закупка на основе реализации заключённых контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг. То есть закупка является результатом, финальной стадии всего процесса обеспечения общественных нужд и одновременно – некоей формой обеспечения общественных потребностей, поскольку товарообмен между производителями и потребителями осуществляется в процессе купли-продажи на товарном рынке.

В современной научной литературе отмечается, что институт государственных и муниципальных закупок в качестве элемента экономической деятельности страны выполняет некий набор функций, главными из которых являются: производительная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная.

Сточки зрения таких исследователей, как И.И. Смотрицкая и С.И. Черных, суть **воспроизводственной функции** в удовлетворении государственных и муниципальных нужд в товарах, (работах/ услугах) для обеспечения устойчивых воспроизводственных экономических связей с государственным участием и для реализации государственных функций.

Аллокационная функция (allocation – размещение) в данном случае речь идет об организации размещения заказов и осуществлении государственных и муниципальных закупок в целях достижения максимальной эффективности использования бюджетных ассигнований.

Стимулирующая функция основана на расширении государственных и муниципальных закупок, как на факторе увеличения совокупного спроса для поддержания и стимулирования производственного сектора, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики.

Социальная функция нацелена на способствование проведению в жизнь социально-экономических целей государства, таких как на увеличение занятости населения, развитие малого и среднего бизнеса, вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

При повсеместном развитии и постоянном усовершенствовании новых современных технологий, кране серьезную роль играет **инновационная функция.** Данная функция заключается в образовании экономических, юридических и технологических предпосылок для создания совершенно новой или усовершенствованной (а также с новыми потребительскими свойствами) продукции. Сточки зрения механизма действия данной функции, речь идет об использовании государственного заказа, в качестве одного из инструментов урегулирования и стимулирующего воздействия на инновационную деятельность, на рынок инноваций,

что осуществляется через поддержание и развитие спроса на инновационные продукты и технологии. Так же, нередко государственный трынок сбыта используется в качестве тестового для новых продуктов и технологий.

Стоит особо отметить, что в связи с существующей и постоянно растущей тенденцией к доминированию высокотехнологичной информационной модели экономики, претерпевает изменения и сам предмет экономической науки: если раньше она была «наукой о выборе», то теперь, по мнению многих ученых, она в большей степени становится «наукой о “контрактах”» [6].

Говоря об институте государственных и муниципальных закупок, мы говорим о контрактной системе (совокупности контрактных систем).

По сути, формирование контрактных систем управления позволяет обеспечить значительно большую эффективность хозяйствующих субъектов, поскольку представляет собой определенного рода интегрированный продукт, имеющий как рыночные, так и нерыночные начала организации экономической деятельности, что в дальнейшем воплощается в каком-то нормативно-правом или просто юридическом документе, призванном регламентировать данные экономические отношения.

Основой каждой контрактной системы является определенная нормативно-правовая база, регулирующая взаимоотношения между различными субъектами экономической деятельности, а также между государством (в лице различных структур) и частными организациями.

Поскольку в России именно государство является наикрупнейшим потребителем товаров, работ, услуг, создание контрактной системы как таковой является своего рода попыткой перезагрузки, модернизации и адаптации систем организации и управления сектором государственных и муниципальных закупок к современным глобальным изменениям окружающей реальности. Более того, создание контрактной системы можно назвать одним из ключевых механизмов борьбы с завышением цен в госсекторе на товары, работы и услуги, а также одним из действенных механизмов по борьбе с коррупционной составляющей.

На текущий момент, можно проанализировать данные о количестве договоров по уровню бюджета заказчика, которые были заключены в 2015 году, информация о которых обязательна к размещению в открытом доступе в единой информационной системе (далее – ЕИС), представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Информация о заключенных договорах по итогам 2014 г. – 2015 г.

Уровень бюджета заказчика	Количество заключенных договоров, тыс. шт.		Общий объем заключенных договоров, млрд. руб.	
	2014	2015	2014	2015
Федеральный уровень	690	783	2 441	2 054
Уровень субъектов РФ	1 223	1 429	2 097	2 265
Муниципальный уровень	874	1 003	973	949
ИТОГО	*2 787*	*3 215*	*5 511*	*5 268*

На основании данных таблицы по информации о заключенных договорах по итогам 2014 г. - 2015 г. можно сделать вывод о том, что за счет средств консолидированного бюджета количество контрактов в 2015 году по сравнению с цифрой 2014 года увеличилось до 3215 тысячи штук. При этом доля общего объема заключенных договоров по сумме взяла курс в сторону уменьшения, составила в 2015 году 5268 млрд. руб. по сравнению с 2014 годом, где эта сумма составила 5511 млрд. рублей. Но также наблюдается картина в сторону увеличения договоров по количеству и по суммам уровня бюджета заказчика по данным размещения заказов по уровню субъекта РФ.

Уменьшение доли заключенных контрактов связано с активным применением конкурентных способов определения поставщиков и в результате снижения начальных (максимальных) цен заключаемых договоров.

В процессе осуществления процедуры закупок заказчики применяют конкурентные способы определения поставщиков (подряд-

чиков, исполнителей) и неконкурентные способы – осуществление процедуры закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (см. рисунок 1.)

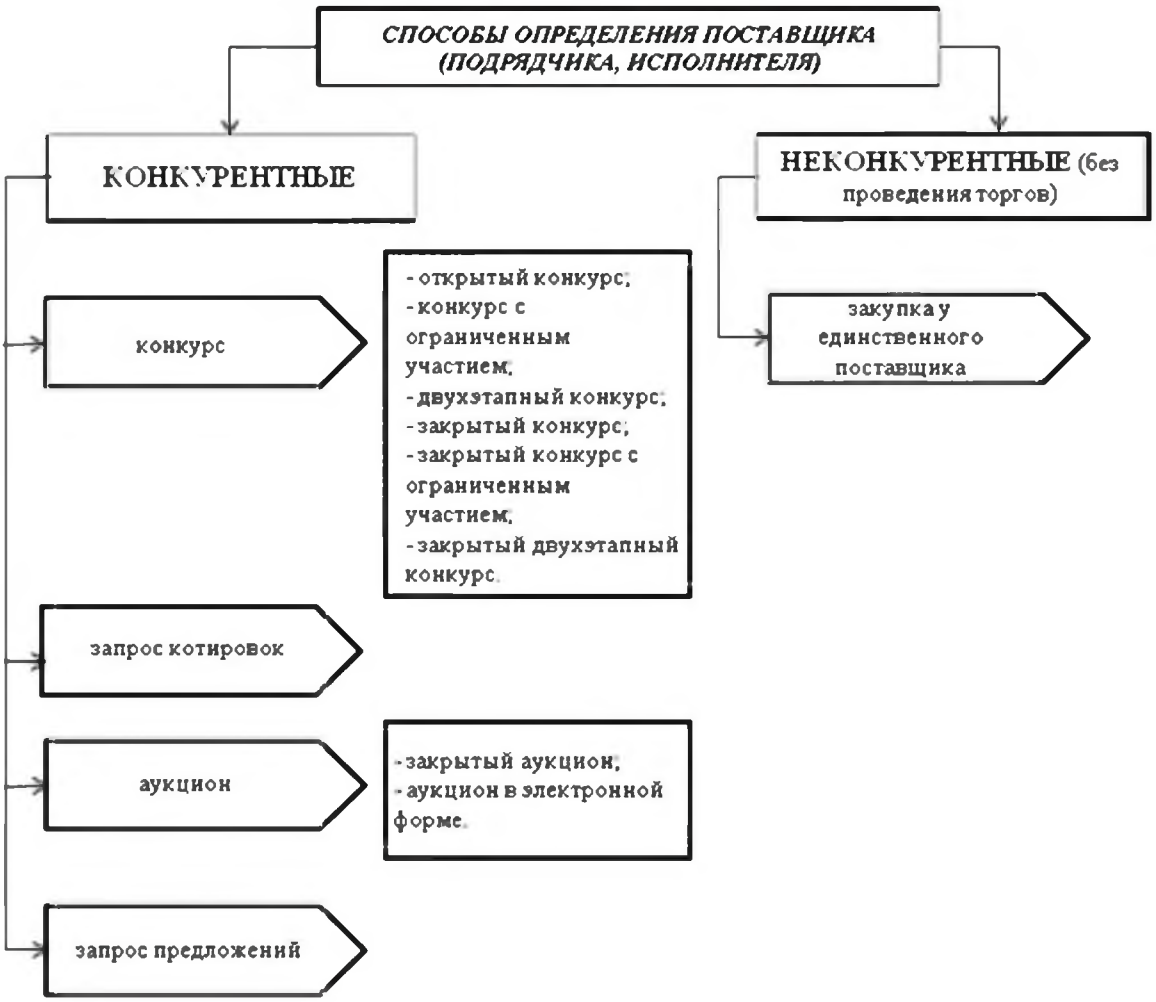


Рисунок 1 – *Способы осуществления процедуры закупок [7].*

На рисунке 2 представлена динамика заключения контрактов по результатам процедур определения поставщика в соответствии с Законом № 44-ФЗ за счет средств консолидированного бюджета Российской Федерации.

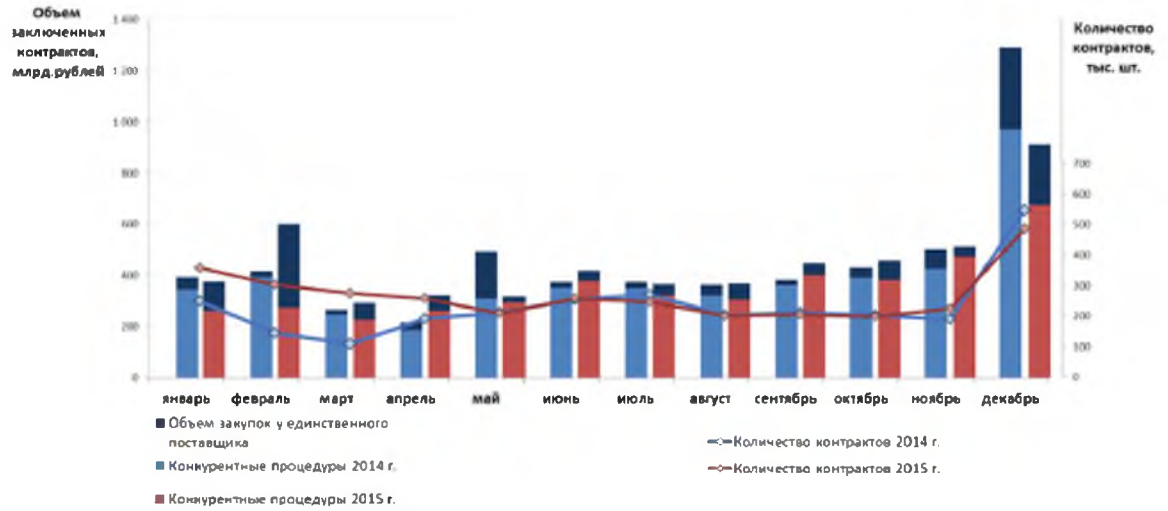


Рисунок 2 – *Количество и общий объем помесячно заключенных контрактов в 2014-2015 гг. за счет средств консолидированного бюджета РФ [8]*

В соответствии со способом осуществления процедуры определения поставщика (размещения заказа) и ценами заключенных контрактов, согласно действующему законодательству правовой системы Российской Федерации по итогам истекшего и текущего времени формируются данные размещенных заказов всей страны (см. таблицу 1.2 [9]).

Таблица 2 – Показатели способов осуществления процедуры определения поставщика (размещения заказа) и ценами заключенных контрактов

№ п/п	Год	Способ осуществления заказа	Доля, %
1	2	3	4
1	2013	Электронный аукцион	57,92
		Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	21,42
		Запрос котировок	2,88
		Открытый конкурс	17,69
		Иные способы	0,09
2	2014	Электронный аукцион	51,80
		Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	17,62
		Запрос котировок	1,18
		Открытый конкурс	24,22
		Иные способы	5,18
3	2015	Электронный аукцион	52,13
		Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	21,90
		Запрос котировок	1,04
		Открытый конкурс	18,00
		Иные способы	6,94

Диаграмма усредненных значений за период с 01 января 2013 года по 31 декабря 2015 года показывает распределение цен заключенных контрактов по способам определения поставщика (размещения заказа) (см. рисунок 3):

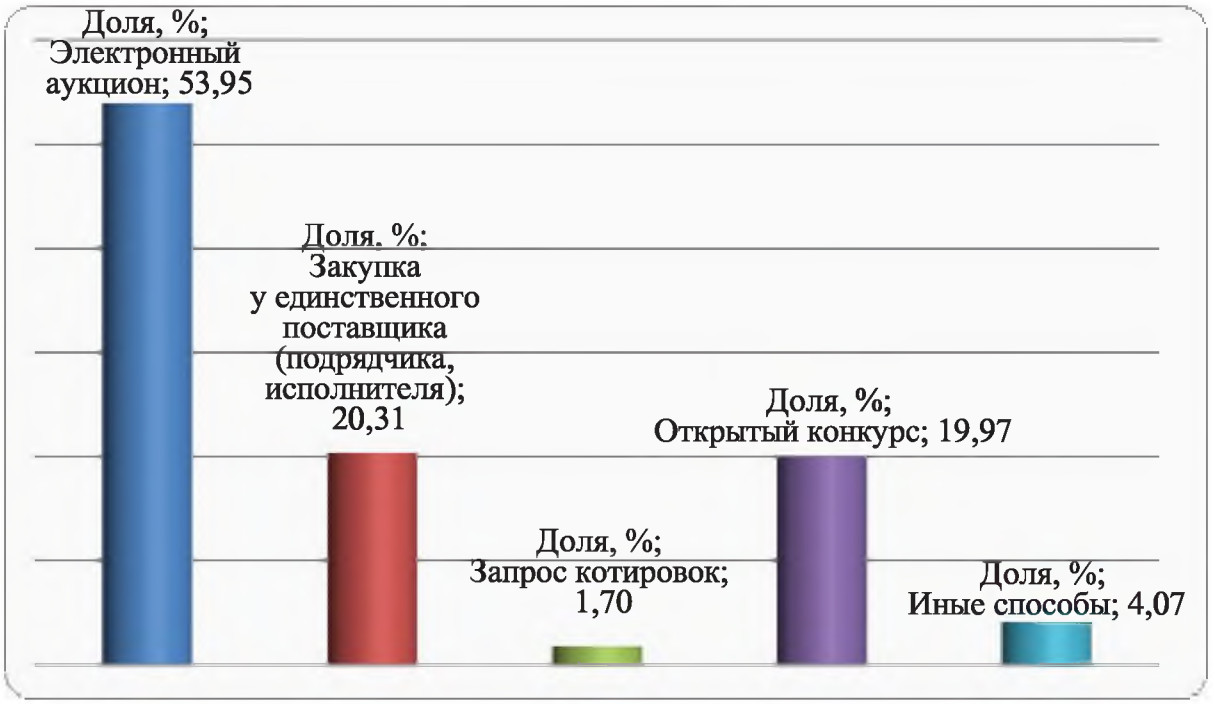


Рисунок 3 – ***Диаграмма распределения цен за 2013-2014 гг., %***

Анализ осуществления заказа для государственных и муниципальных нужд в части выбора способа осуществления закупок за период 2013 - 2015 годов представлен на рисунке 3. и свидетельствует, что наибольшая доля – это осуществление закупок посредством электронного аукциона, на втором месте – закупки у единственного поставщика, на третьем – открытый конкурс. 4,07 % организаций выбирают иные способы заключения государственного контракта, такие как конкурс с ограниченным участием, запрос предложений, закрытый аукцион, закрытый конкурс с ограниченным участием, запрос котировок без размещения извещения, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый двухэтапный конкурс и другие.

Стоит отметить, что данные о количестве и размере заключенных в 2015 году контрактов по сравнению с 2014 годом отличаются, данные которых отражены на рисунках 4 и 5. [11].

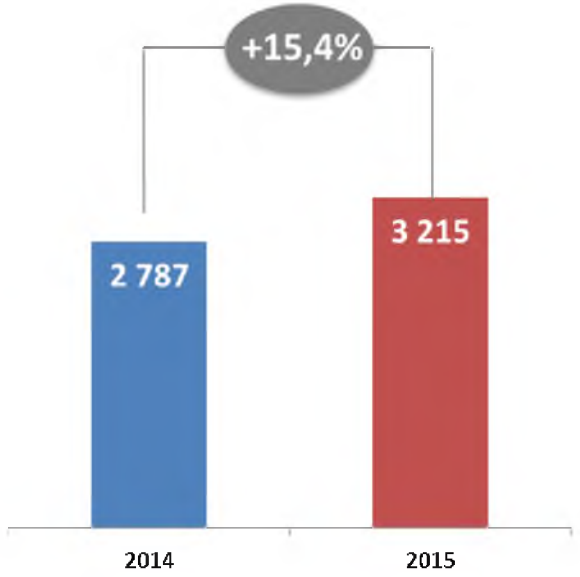


Рисунок 4 – ***Количество заключенных контрактов, тыс. штук***

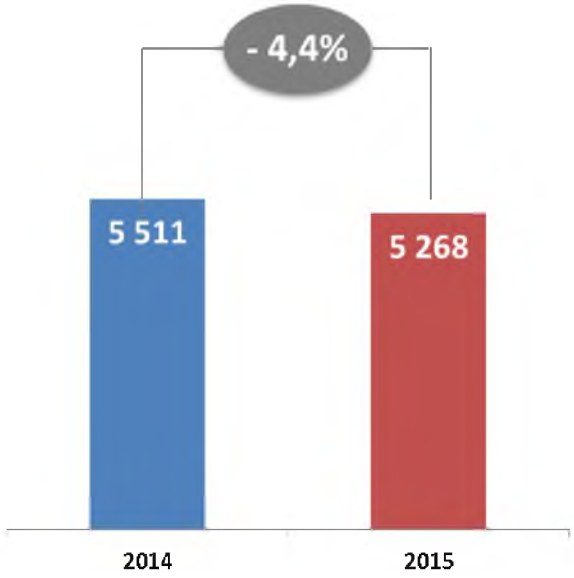


Рисунок 5 – ***Общий объем заключенных контрактов, млрд. рублей***

Изучив показатели, которые изложены на рисунках 4 и 5 можно предположить, что произошло снижение среднего значения показателя цен контрактов, заключаемых по результатам процедур, осуществляемых конкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Сделав расчет показателей средних цен контрактов, заключаемых в отчетном периоде финансового года, были получены следующие показатели: в 2015 году средняя цена составила 1,64 млн. рублей, а в 2014 году – 1,98 млн. рублей. Причиной увеличения показателей в 2015 году количества заключенных контрактов с одновременным уменьшением их средней цены объясним уменьшением заказчиками сроков исполнения контрактов в целях снижения финансовых рисков поставщиков. В итоге в 2015 году наблюдается картина заключения краткосрочных контрактов заказчиками в целях сокращения поля риска неисполнения поставщиками взятых на себя обязательств по исполнению контрактов.

В сфере торгов, помимо заказчиков и участников торгов, в само действо по размещению и дальнейшему исполнению государственного и муниципального заказа вливается и протискивается еще одна сторона – надзирающая, в лице незримого призрака УФАС, который витает над всеми процедурами организации государственного заказа.

Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС РФ) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа),

рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Огромное значение УФАС РФ уделяет направлению контроля за органами власти всех уровней в целях предупреждения создания административных барьеров для предпринимательской деятельности.

В сфере контроля органов власти можно выделить 3 главных направления:

Контроль операций размещения государственного и муниципального заказа;

Контроль предоставления преференций отдельным соучастникам рынков;

Подавление сдерживающих конкурентную борьбу согласований и слаженных действий органов государственной власти и местного самоуправления с отдельными хозяйствующими субъектами.

Согласно распространяемой ФАС информации на данный момент можно наблюдать существенное увеличение активности антимонопольного органа. Предшествовать этому могут множество причин, в том числе и рост экономики субъектов крупного и среднего бизнеса. Как правило, итогом повышения активности считается увеличение штрафов, которые налагают органы ФАС.

В 2015 году в ФАС России поступило 69 883 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. По сравнению с 2014 годом количество поступивших жалоб возросло в 1,2 раза (таблица 1.3.). В 2014 году ФАС России возбуждено 13 928 дел об административных правонарушениях и вынесено 9 041 постановления о наложении административных штрафов на общую сумму 86,5 млн. рублей. В течение 2014 года взыскано около 79,3 млн. рублей.

Все эти факты прямо свидетельствуют о том, что контрактная система, являясь некоей формой существования института государственных и муниципальных закупок по большей части оправдывает свое существование, принося существенную экономию бюджетных средств, привнося прозрачность в процесс государственных и муниципальных закупок и давая возможность всем участникам рынка принять участие в исполнении государственного заказа. Более того, контрактная система порождает целый конгломерат организаций, функционирующих для обслуживания единой информационной системы как таковой и для работы сопряженных с ней структур, что создает дополнительную занятость на рынке труда.

Таким образом, из вышеизложенного, можно сделать вывод, что институт государственных и муниципальных закупок в РФ, являясь явлением социально экономическим, имеет комплексный характер. И исходя из целей существования государства как такового, не может не носить социального характера, но и без экономической составляющей обойтись невозможно, по причине экономической природы такого явления как закупки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016.
2. Porter Michael E., Kramer Mark R. Op. cit.
3. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016.
4. http://economic_mathematics.academic.ru/1232/Государственный_заказ / Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки — М.: Дело. Л. И. Лопатников. 2003 (дата обращения 03.10.2016г.)
5. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016.

6. Buchanan J.M. Is economics the science of choice? // E. Streissler (ed.) Roads to Freedom: Essays in Honor of F.A. Hayek. Routledge&Kegan: London, 1964. P. 47–64; Williamson O.E. The theory of the firm as governance structure: From choice to contract. Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. N 3. P. 172, 173; Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. СПб., 2005. С. XIV–XX.
7. Составлено автором по материалам: Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»/
8. Составлено по материалам: Министерство экономического развития РФ «Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году»/
9. Составлено автором по материалам: Официальный сайт ЕИС в сфере закупок http://zakupki.gov.ru
10. Составлено автором по материалам: Официальный сайт ЕИС в сфере закупок http://zakupki.gov.ru
11. Составлено по материалам: Данные Министерства экономического развития РФ «Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году»
12. http://www.fas.gov.ru – официальный сайт ФАС/