

УДК 34.096

ГРНТИ 10.01.33

О ПОНЯТИИ И ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

*Герасименко Анастасия Аркадьевна,
Магистр 1 курса Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
Россия, г. Владивосток,
gerasimenko_anastasiia94@mail.ru,*

*Научный руководитель:
Иванов Александр Михайлович
канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории
государства и права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
г. Владивосток
Ami_25.07@bk.ru*

ABOUT CONCEPT AND PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT

*Anastassiya A. Gerasimenko
1st year master's student of the Law School
of the Far Eastern Federal University
Russia, Vladivostok*

*Aleksandr M. Ivanov
Dr. of Law, Associate Professor
of the Chair of Theory & History of State and Law,
Law School of FEFU,
Russia, Vladivostok*

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются функции государственных закупок. В частности, их роль в государственной системе. Исследуются существующие понятия государственных закупок с различных позиций. Кроме того, выделяются характерные признаки государственных закупок, а также общие принципы их организации. В заключении предлагается свое определение понятия «государственные закупки».

ABSTRACT

The article describes the functions of public procurement. In particular, their role in the state system. The existing concepts of public procurement are studied from different positions. In addition, the characteristic features of public procurement are highlighted, as well as the general principles of their organization. In conclusion, we propose a definition of «public procurement».

Ключевые слова: государственные закупки; закупки товаров, работ, услуг; контрактная система; понятие госзакупок; принципы госзакупок.

Keywords: public procurement; procurement of goods, works, services; contract system; concept of public procurement; principles of public procurement.

Госзакупки как инструмент регулирования экономики страны

Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения нужд, как государственных, так и муниципальных могут влиять на экономику любой страны различными способами. Такие закупки являются эффективным средством, которое помогает управлять экономикой, в связи с тем, что государственные закупки составляют значительную долю бюджета. Правительства стран всего мира пытаются решить задачу по совершенствованию системы закупок, как с точки зрения правовой формы, так и с позиций практической применимости.

В настоящее время в России регулирование закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляется федеральным законом РФ от 05.04.2013г №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон №44-ФЗ) [3].

Выступая инструментом финансового регулирования экономики, закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд выполняют ряд важных функций, среди которых часто выделяют следующие: социальная, регулятивная, воспроизводственная, инновационная, стимулирующая, оптимизации расходов, ценового регулирования. В кратком представлении содержание названных функций может выглядеть так:

Социальная функция государственных закупок находит выражение в социально-экономической функции государства, то есть состоит в поддержании экономической и социальной стабильности, в том числе путем предоставления преимуществ при осуществлении закупок социально-ориентированным некоммерческим организациям, субъектам малого предпринимательства, предприятиям уголовно-исполнительной системы, таким образом обеспечивая незащищенные слои населения работой.

Сущность регулятивной функции выражается в управлении государственными расходами, наиболее рациональном расходовании бюджетных средств со стороны государства. При этом конкурентные способы осуществления закупки могут сократить расходы из соответствующего бюджета, но не гарантирует под собой сокращение потребностей.

Удовлетворение потребностей государства в товарах, работах, услугах, требующихся для нормального функционирования и осуществления им своей деятельности, составляет воспроизводственную функцию. Возможность через госзакупки обеспечить условия для воплощения новых видов товаров, работ, услуг путем стимулирования закупок преимущественно инновационной продукции, перспективного планирования закупок высокотехнологичной, уникальной и экспериментальной продукции, в том числе необходимой для научно-исследовательских работ - определяет инновационную функцию.

Тесно примыкает к инновационной функции стимулирующая функция государственных закупок, которая выражается в том, чтобы заинтересовать отечественного производителя путем предоставления различных льгот и преференций, например, при закупке определенных групп товаров

отечественному производителю предоставляется преференция в 15% от цены товара.

Напрямую с регулятивной функцией связана функция оптимизации расходов. Так, оптимизация позволяет предсказать расходы бюджета и обеспечивать наиболее целесообразное использование имеющихся ресурсов. Далее, понятно, что через проведение государственных заказов можно оказывать влияние на динамику цен по определенным видам товаров, работ и услуг, а это составляет функцию ценового регулирования. Однако, данное влияние является косвенным.

Таким образом, изучение государственных закупок, выявление существующих проблем и совершенствование существующей системы представляется важнейшим аспектом для успешного функционирования всей государственной системы.

К понятию госзакупок

Для более четкого понимания, что же такое государственные закупки и есть ли разница между государственными закупками и государственным заказом необходимо изучить данные понятия более подробно.

В законодательстве закупки товаров, работ и услуг представляют собой совокупность определенных действий, начиная с выявления поставщика (подрядчика, исполнителя) до исполнения обязательств сторон по контракту, осуществляемых в установленном законодательством порядке для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Но необходимо отметить, что в российском законодательстве не закреплено определение государственных закупок, поэтому надлежит прибегнуть к определениям, предлагаемых авторами, изучающими данную тему. Так, в учебной литературе приводится следующее определение государственных закупок: «государственные закупки – это совокупность различных функций и действий, которые ориентированы на повышение централизованной управляемости, уменьшение расходов государственного бюджета, контроль над материальными потоками и обеспечение нужд государственных учреждений

[12]. Данное определение раскрывает сущность понятия государственных закупок, акцентируя внимание на том, что государственные закупки направлены на экономию государственного бюджета.

М.В. Шмелева характеризует государственные закупки с юридической точки зрения и описывает их как «регулирование отношений экономических субъектов, осуществляющих возложенные на них законодательно действия и функции, направленные на достижение поставленных целей осуществления закупок» [13]. Данное определение очень широко описывает государственные закупки, не конкретизируя цели осуществления закупок.

С позиции механизма осуществления государственных закупок А.В. Снеткова дает такое определение государственных закупок: «это приобретение (покупка) товаров, работ или услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство выступает в роли покупателя» [12].

И.И. Смотрицкая характеризует государственные закупки как «часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета» [8,28]. В данном определении государственные закупки выступают в качестве товаров, приобретаемых за счет средств бюджета, что не охватывает всю существующую систему государственных закупок.

Некоторые ученые трактуют термин государственные закупки, как «закупки товаров и услуг, производимые государственными организациями за счет средств государственного бюджета, в целях выполнения задач, поставленных государством перед этими организациями» [11]. Другие определяют государственные закупки, как «расходы федеральных и местных органов власти на приобретение товаров и услуг, производственных ресурсов» [12].

Тем самым, мы можем наблюдать отсутствие единого четкого мнения по поводу толкования термина государственные закупки, но все они сходятся в одном, что самой важной отличительной особенностью таких закупок является

оплата, производимая за счет средств соответствующего бюджета или государственного внебюджетного фонда.

Рассматривая понятие государственных закупок, следует определить так же место закупок для обеспечения муниципальных нужд.

Так, муниципальные закупки направлены на удовлетворение общественных нужд муниципального образования и осуществляются за счет средств муниципального бюджета, являющегося составляющей частью государственного бюджета [4,76]. Таким образом, можно предположить, что к понятию «государственные закупки» следует относить и муниципальные закупки, несмотря на то, что муниципальные закупки с формальной точки зрения не могут считаться государственными по той причине, что муниципальные образования представляют собой форму местного самоуправления и не входят в систему государственной власти [6].

Исходя из выше изложенного, можно выделить характерные признаки государственных закупок:

1. Эти закупки осуществляются за счет средств государственного бюджета.
2. Закупки товаров, работ, услуг осуществляются для государственных нужд, для осуществления государственных задач не имея цели дальнейшей перепродажи.
3. Направлены на эффективное расходование, либо на уменьшение расходов из государственного бюджета

В сфере отношений по удовлетворению потребностей государства в товарах, работах и услугах наряду с понятием «государственные закупки» применяется понятие «государственный заказ». При этом в научной литературе отмечается, что понятия «размещение государственного заказа» и «государственная закупка» схожи с юридической точки зрения, но различны по своему содержанию. Содержание понятия «государственная закупка» шире, чем содержание понятия «размещение государственного заказа», поскольку оно не только включает действия заказчиков по определению подрядчиков,

поставщиков и исполнителей, но и охватывает исполнение заключенных контрактов.

Термин «государственный заказ» в настоящее время также не имеет нормативного закрепления. Ранее, до 2006 г., данное понятие определялось в первоначальной редакции ст. 72 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ, согласно которой государственный или муниципальный заказ представлял собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета, но в дальнейшем, в связи с внесением изменений в Бюджетный кодекс РФ [9], данное определение утратило силу.

В настоящее время действующее законодательство РФ содержит дефиницию «государственный заказ» только в сфере государственных закупок, осуществляемых для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации. В статье 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» государственный оборонный заказ определяется как «установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации» [2]. Из данного определения можно сделать вывод о том, что государственный оборонный заказ не может применяться как многофункциональная категория, так как он является только разновидностью государственного заказа, который имеет свою индивидуальную специфику, исходящую из сферы его использования.

Организация госзакупок

В качестве государственных и муниципальных заказчиков выступают органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, или

органы местного самоуправления, или другие уполномоченные лица. Полномочия государственного заказчика определяются законами, регулирующими правилами и статутами. Законодательство о закупках содержит набор четких правил проведения госзакупок, которые помогают произвести использование средств налогоплательщиков наиболее эффективным и открытым способом. Четкое государственное регламентирование дает возможность для снижения уровня коррупции.

Общие принципы организации государственных закупок.

1) Первым и самым важным принципом госзакупок является - эффективное расходование бюджетных средств. Характерной чертой, которая отличает госзакупки от частных закупок является приобретение товаров, работ, услуг за счет средств из соответствующего бюджета, то есть за счет средств, поступающих в бюджет от налогов, уплачиваемых гражданами. За счет средств налогоплательщиков закупаются и используются товары, работы и услуги для его пользы. При этом существуют бюджетные ограничения. Окончательный бюджет на госзакупки и все его дальнейшие изменения утверждаются законодательным органом. Эффективное расходование бюджета – один из важнейших принципов госзакупок. Государство обязано произвести всестороннюю оценку выгод от приобретения того или иного товара [10]. К примеру, стимулируя отечественного производителя, государство вносит вклад в свою же экономику.

2) Принцип равноправия и справедливости ко всем поставщикам. В России данный принцип реализуется путем предоставления одинаковых возможностей для участия в конкурентных процедурах всем поставщикам, как юридическим лицам независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, так и физическим лицам (включая индивидуальных предпринимателей). Несомненно, государство в лице заказчика обязано устанавливать необходимые требования к товарам, работам, услугам, наличию лицензий для того, чтобы поставляемый товар (работа, услуга) по наименьшей цене обладали достаточным уровнем качества. Необходимо обратить внимание так же на то, что применять

торговые и фирменные наименования, ссылки на лицензии и патенты во многих случаях не допускается, в связи тем, что это может привести к необоснованному ограничению конкуренции. К тому же, получило законодательное закрепление по предоставлению преференций для предприятий уголовно-исполнительной системы, субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций.

3) Принцип открытости и прозрачности выражается в проведении процедур (кроме закрытых) а так же дальнейшей публикации информации об исполнении (расторжении) заключенного контракта, выставлении штрафов, пеней с использованием Единой информационной системы.

4) Принцип подотчетности состоит в том, что вся документально оформленная отчетность по основным этапам проведения закупок и совершаемых решений должна предоставляться различным заинтересованным органам (контролирующим организациям, общественным организациям, СМИ). Так же, при направлении сведений через Единую информационную систему ряд сведений сначала направляется в контрольный орган для проведения проверки и только после этого подлежит размещению в Единой информационной системе.

5) Принцип ответственности. Все органы государственной власти, отдельные чиновники несут административную, гражданскую и уголовную ответственность. Контроль за федеральными и государственными закупками осуществляет федеральная антимонопольная служба – ФАС, и в случае сговора при осуществлении госзакупки ответственность несут обе стороны – закупщик и поставщик. При недобросовестном исполнении контракта, а так же уклонении от заключения контракта поставщик так же несет ответственность и может попасть в список недобросовестных поставщиков.

Заключение

Изучив различные определения понятия государственных закупок, выделив их характерные признаки и принципы можно предложить следующее свое определение данного понятия. Государственные закупки – это определенная система правоотношений, возникающих между заказчиком и

поставщиком, при приобретении товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет средств государственного бюджета с целью эффективного их использования.

Список литературы

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственном оборонном заказе». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 05 апреля 2013 года N 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 2 февраля 2006 года N 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: Монография. М.: Юстицинформ, 2012. - 260 с.

5. Кузьмина Т.В. Государственные закупки. // Вестник науки и образования, № 10(34). 2017. С.56-60.

6. Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Закупки для государственных нужд: Особенности законодательства и контроль за его соблюдением (на примере Санкт-Петербурга): Монография. СПб.: Наука, 2008. С. 101.

7. Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: Дис. д-ра экон. наук. М., 2009. С. 28.

8. Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок. 2014. [Электронный ресурс] // URL: <http://be5.biz/ekonomika1/r2014/1422.htm> (дата обращения: 20.12.2019).
9. Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2. С. 248-253.
10. Логистика государственных закупок: учебно-методическое пособие/ В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибяев. - М.: ИНФРА-М, 2010. - 277 с.
11. Общеэкономический и экономико-математический объяснительный словарь Лопатникова [Электронный ресурс] // URL:<http://slovar-lopatnikov.ru/slovar/g/gosudarstvennye-zakupki/> (дата обращения: 21.12.2019)
12. Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов/ М. Линдерс, Ф. Джонсон, А. Флинн, [и др.]. пер. с англ. Под ред. Ю.А. Щербанина. – 13-е издание.-М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - С.533-556.
13. Экономика от А до Я: Тематический справочник / Г.М. Гукасьян. М.: ИНФРА-М, 2007. [Электронный ресурс] // URL: http://economic_a_ya.academic.ru/355/ (дата обращения: 20.12.2019).