

Е.Ф. ФАЙЗУЛИН, В.С. ЕПИНИНА
(Волгоград)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ ДЛЯ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО БИЗНЕСА

Рассматриваются особенности применения моделей системы государственных закупок (централизованная, децентрализованная, смешанная/гибридная), способы размещения муниципального заказа. Обосновывается положение, что система государственного и муниципального заказов и закупок создает условия для развития малого бизнеса за счет участия в данном виде деятельности.

Ключевые слова: государственный и муниципальный заказ, малый бизнес, аукцион, финансирование, тендер, государственные закупки, котировка.

Государственный и муниципальный заказ – это заказ на производство и поставку востребованных населением товаров, выполнение работ, оказание услуг, оплаченных за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Государственный и муниципальный заказ призван обеспечивать ряд потребностей в зависимости от уровня их проявления:

1. Потребности, выявленные на уровне федерального государственного управления в рамках функционирования правительственных структур публичного регулирования. Тем самым устанавливаются возможности федеральных закупок различных товаров, работах и услугах, что необходимо для экономико-эффективной реализации функций и полномочий общегосударственных управленческих структур. Это происходит с целью осуществления федеральных целевых программ, а также и на другой основе по исполнению международных обязательств Российской Федерации, что происходит путем использования финансовых ресурсов федерального бюджета и иных средств.

2. Потребности отдельных регионов России, а именно населения, проживающего на их территории. Указанные потребности удовлетворяются путем применения финансовых средств субъектов РФ, что происходит, в частности с целью реализации региональных целевых программ. Осуществляется закупка необходимых ресурсов и конечных продуктов производства в рамках реализации функций в управлении государственных структур данных регионов.

3. Потребности местного населения на территории отдельных муниципалитетов, для удовлетворения которых формируются муниципальные заказы за счет средств местного бюджета. Эти заказы необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления [2].

Субъектов размещения указанных заказов может выступать быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Система государственного управления по своим функциям и финансовым ресурсам является одним из крупнейших участников на рынке, и тем самым размещает соответствующие заказы на предприятиях различных форм собственности. Органы муниципального управления размещают заказы местного значения в интересах населения отдельных поселений и муниципальных районов.

На современном этапе развития международной экономики общая стоимость сделок по государственным закупкам в среднем в развитых странах составляет от 10% до 25% ВВП. Стоимость сделок в сфере частных предприятий достигает более высоких показателей с сохранением тенденции роста за счет передачи непрофильных для предприятий направлений деятельности на аутсорсинг [10, с. 14].

В соответствии с действующими нормами права и требованиями организации функционирования государственных и муниципальных органов выделяются три модели системы государственных закупок:

1. Централизованная;
2. Децентрализованная;
3. Смешанная/гибридная (табл. 1).

Таблица 1

Основные характеристики моделей системы государственных закупок

Основные свойства	Эффективные рычаги функционирования	Слабые элементы модели	Практическое применение
Централизованная модель системы государственных закупок			
Закупочные функции организованы и осуществляются централизованно через центральный офис компании или центральный закупочный государственный институт, а все условия контрактов одинаковы для местных отделений компаний, дочерних компаний, подразделений, местных государственных органов и государственных заказчиков	Сокращение издержек за счет эффекта синергии: приобретение стандартизованных продуктов позволяет исключить дублирование стратегических, управленческих, операционных и административных функций. Если поставщик является естественным монополистом центральный закупочный орган имеет большую переговорную силу, что при верном использовании позволяет снизить стоимость закупаемых услуг. Облегчает сбор и обработку данных о нуждах подразделений и органов. Позволяет формировать эффективные трудовые ресурсы при снижении риска отклонений от установленных норм при сохранении четкости, измеримости, прозрачности, подотчетности закупочных процедур. Это поддерживается на основе специализации, информатизации, использования ноу-хау и увеличенных инвестиций в инфраструктуру	Риск излишней бюрократии и крупномасштабной коррупции; замедление процесса поставок закупаемой продукции; отдаленность от нужд конечных пользователей; рутинные условия деятельности персонала; препятствия при делегировании полномочий	Существует в Великобритании. Централизованно закупаются лишь стандартные товары и услуги. Деятельность по осуществлению государственных закупок регламентируется на наднациональном и на национальном уровне. Основными законодательными документами являются: директивы ЕС; соглашения ЕС; нормативные правовые акты Соединенного Королевства в сфере государственных закупок
Децентрализованная модель системы государственных закупок			
Закупочные функции делегируются специальным подразделениям в составе и под контролем местного органа управления или исполняются непосредственно подразделениями компаний или бюджетными организациями, самостоятельно осуществляющими закупки для собственных нужд. Централизация отсутствует	Модель характерна для бюджетных организаций, исполняющих полномочия по расходованию бюджетных средств, в которых существуют собственные человеческие ресурсы и профессиональные кадры для реализации закупочной деятельности. Позволяет более точно отвечать нуждам конечных потребителей, снижать бюрократизированность процедур, уменьшать временные рамки приобретения необходимых продуктов, а также уменьшает возможности крупномасштабной коррупции. Более гибкая и динамичная, когда дело касается точечной закупки инновационных товаров. Происходит снижение уровня издержек сбора и обработки информации – когда центру не нужно знать о нуждах каждого конечного потребителя	Сложность в оценке и в целом в демонстрации стремления обеспечения эффективного расходования средств; координация закупок не предусмотрена, что повышает риск дублирования функций, а также снижает переговорную силу заказчика и снижает преимущества возможностей стратегических закупок; сложность в подборе высококвалифицированных кадров для организации проведения закупок; повышение риска коррупции	Существует в Германии. Законодательное регулирование закупочной деятельности, основываясь на Директивах ЕС, организовано так, что при проведении контроля и анализа закупок под него попадают и крупные частные структуры
Смешанная/гибридная модель системы государственных закупок			
Предполагает соединение элементов централизации и децентрализации закупочных систем: централизованно осуществляются стратегические и политические функции, выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, организация крупных заказов и функция обучения персонала и кадров. Децентрализованными остаются непосредственное проведение закупок и управление административными аспектами. Может также подразумевать передачу управления закупками уполномоченным органам	Гибридная система подходит для организаций со смешанными потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках, с географически разбросанной структурой, имеющих региональные представительства. При необходимости в таких моделях закупок есть возможность консолидировать спрос, а также использовать методы концентрации и распределения профессиональных кадров для проведения наиболее сложных и значимых закупок. Система остается достаточно гибкой и подвижной для того, чтобы использовать структурные преимущества и накопленный опыт, а также позволяет проводить своевременный мониторинг закупочной деятельности, осуществляемой по единым процедурам и имеющим типовую документацию	Возможна потеря понимания, какие закупки, на каком уровне – централизованном или децентрализованном – должны проводиться; нечетко разграничены обязанности; возможна нехватка профессиональных кадров; затруднен процесс координации и контроля закупочной деятельности, имеет место риск дублирования функций	Применяется в США. Размещение государственных заказов осуществляется 20 федеральными ведомствами США самостоятельно либо с помощью механизма 12 региональных центров, территориально расположенных по всей стране в крупнейших городах – промышленных центрах страны

Источник: сост. авт. по: [3, с. 55; 5; 7; 11, с. 5].

Таблица 2

Способы размещения муниципального заказа

Способ размещения муниципального заказа	Характеристика
Конкурс (открытый или закрытый)	<p>Может принять участие любой поставщик. Извещение об открытом конкурсе публикуется в специализированных изданиях, на сайте заказчика, в СМИ. Процедура открытого конкурса длится не менее месяца и требует больших ресурсов. Конкурс проводит заказчик или его уполномоченный. Все требования к предмету закупки и поставщикам, а также критерии выбора победителя и процедура конкурса излагаются в конкурсной документации. Участники конкурса подают заявки, оформленные согласно требованиям. Если на конкурс подана только одна заявка, он считается несостоявшимся. На публичной процедуре вскрытия предложений приглашаются участники конкурса и их ценовые предложения. Конкурсная комиссия оценивает все заявки и определяет победителя – участника, подавшего самое выгодное предложение. С ним проводятся переговоры о заключении контракта. Если переговоры заходят в тупик, организатор конкурса проводит их с поставщиком, сделавшим следующее по выгодности предложение. Правила закрытого конкурса такие же, как и в открытом конкурсе. Отличие состоит в выборе участников. Если в открытом конкурсе может принять участие любой правомочный поставщик, то приглашение к участию в закрытом конкурсе не публикуется. В нем могут участвовать только те поставщики, которых пригласил заказчик. Информация о результатах закрытого конкурса тоже не публикуется. Закрытый конкурс проводится в следующих случаях:</p> <ul style="list-style-type: none"> • продукция есть только у ограниченного числа поставщиков или ограниченное число поставщиков имеет квалификацию, устраивающую заказчика; • продукция закупается для нужд безопасности или закупка носит конфиденциальный характер; время и расходы, которые потребуются для рассмотрения и оценки большого количества конкурсных заявок, несоизмеримы со стоимостью закупаемой продукции
Аукцион (открытый или закрытый)	<p>Открытый аукцион позволяет реализовать госзаказ посредством подачи заявки через Интернет. Контракт на госзаказ, предусматривающий предоставление товаров, работ или услуг, называется лотом. Основным критерием определения победителя любого аукциона является цена. Поэтому победителем аукциона признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта. Извещение о проведении открытого аукциона публикуется в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте не менее чем за двадцать дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе. В определенных законом случаях извещение о проведении открытого аукциона может быть сокращено до семи рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок. Ставки на аукционе могут быть дискретными (с определенным шагом) и непрерывными. Аукцион может состоять из нескольких раундов, на каждом из которых участники имеют возможность делать новую ставку. Если по завершению раунда новые ставки не сделаны, аукцион завершается. Для подтверждения серьезности намерений участников аукциона, обычно с них берется невозвратный денежный взнос, залог или иное обеспечение заявок. Аукционы бывают открытые и закрытые. Однако если в закрытых конкурсах правила точно такие же, как и в открытых, но к участию допускается ограниченный круг поставщиков, то в закрытых аукционах таких ограничений нет. Отличие закрытых аукционов состоит лишь в том, что аукционеры не знают заявок других участников, так как они подаются в запечатанных конвертах, тогда как в открытых аукционах каждая заявка становится известной всем участникам. Извещение о проведении закрытого аукциона, документация об аукционе, изменения, внесенные в нее, а также разъяснения документации об аукционе не подлежат опубликованию в средствах массовой информации и размещению в Интернете. Заказчик, уполномоченный орган не позднее, чем за 20 дней до окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, направляют в письменной форме приглашения принять участие в закрытом аукционе лицам, которые удовлетворяют требованиям закона, имеют доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом аукциона. Закрытые аукционы чаще всего используются для снижения рисков заказчика, в первую очередь связанных с возможным сговором участников. Однако платой за это является снижение эффективности</p>
Запрос котировок	<p>Запрос котировок – это способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок. Этот способ обычно используется в тех случаях, когда речь идет о серийной, стандартной продукции, например, о компьютерах, канцелярских товарах, горюче-смазочных материалах, некоторых видах строительных работ, аренде помещений и т. д. Победителем признается участник, предложивший самую низкую цену контракта. Способ запроса котировок – самый простой и быстрый из конкурентных процедур. В этом случае не нужно разрабатывать конкурсную документацию и критерии оценки заявок, а поскольку чаще всего закупается серийная продукция, оценка котировочных заявок, с учетом всех согласований, происходит примерно за 1–7 дней</p>
Закупки у одного (единственного) поставщика	<p>При закупке из единственного источника заказчик направляет предложение о заключении контракта и ведет переговоры только с одним поставщиком. При этом данная закупка имеет место в следующих случаях:</p> <ul style="list-style-type: none"> • когда продукция предоставляется только одним поставщиком или оборудование запатентовано и может быть приобретено только из единственного источника, а равноценной замены нет; • при продлении заключенного контракта, если он предусматривал такую возможность; • если подрядчик нуждается в закупке ключевых позиций у конкретного поставщика в качестве гарантии выполнения контракта; • при чрезвычайных обстоятельствах (ликвидация последствий стихийных бедствий); • если при проведении закупки конкурентным методом подходящих предложений не было. <p>У одного поставщика целесообразно закупать продукцию при незначительных суммах закупок, когда расходы заказчика на поиск и отбор поставщиков гораздо больше, чем цена приобретаемой продукции</p>
Электронный аукцион	<p>Проводится открытый аукцион в электронной форме на сайте электронных торговых площадках, аккредитованных Министрством экономического развития РФ. Извещение о проведении аукционов, а также иная информация о ходе их проведения размещается непосредственно на электронных площадках</p>

Источник: сост. авт. по: [1; 4, с. 45; 8, с. 56–57].

Проанализировав указанные модели организации и управления системой государственных закупок (см. табл. 1 на с. 63) следует сделать вывод, о том, что каждая из моделей может применяться на практике при регулировании деятельности субъектов частного бизнеса, так как каждая имеет и эффективные инструменты, но при определенных недостатках. В современной России происходит поиск наиболее оптимального варианта разработки и реализации системы государственных и муниципальных заказов с размещением на различных частных предприятиях. В соответствии с действующим законодательством выделяется ряд особенностей при организации процесса государственных и муниципальных заказов и закупок. В частности, размещение названных заказов происходит в рамках тендера.

Тендер (*tender* – предложение) представляет собой конкурентную форму выбора наиболее оптимальных и экономически выгодных предложений различных частных компаний по вопросам поставки различных товаров, предоставление услуг или выполнение работ по заранее объявленным в документации условиям. Это происходит в специально установленные сроки на основе экономико-организационных принципах состязательности, справедливости и эффективности. По результатам указанного выбора контракт заключается с победителем тендера – частной фирмой, подавшей предложение, соответствующее требованиям экономической целесообразности и эффективности удовлетворения потребностей общества [1].

При рассмотрении особенностей муниципальных заказов, следует подчеркнуть то, что эти заказы должны быть размещены вне зависимости от суммы, на которую рассчитаны эти заказы. На современном этапе развития системы местного самоуправления в России отмечается несколько законодательно утвержденных способов размещения муниципального заказа (табл. 2 на с. 64).

Устанавливается наиболее оптимальный способ, при помощи которого будет размещен государственный или муниципальный заказ, исходя из сроков и объемов контракта, по которому должны быть исполнены указанные заказы. Формирование таких заказов и определение их количественных и качественных характеристик как соответствующий государственный или муниципальный заказчик, или специально уполномоченные (нанятые) ими субъекты [6, с. 33]. На сегодняшний день существуют специализированные организации, которые занимаются управлением такого рода заказами.

Дополнительно выделяя специфику заказов на муниципальном уровне, следует указать условие того, что они формируются на основе требований, которые содержатся в конкурсной документации. Эти требования устанавливают востребованные характеристики к производимым товарам, услугам и работам, также определяются сроки, которые обозначаются на предоставление заявок от исполнителей. Когда такой заказ полностью сформирован, он размещается в реестре на сайте муниципальных заказов.

Данное размещение происходит открыто с целью расширения возможных участников тендера (этими участниками могут быть поставщики или исполнители). Тем самым обеспечивается создание ситуации свободной конкуренции на рынке при условии прозрачности заключаемых сделок и, в конечном итоге, экономии средств местного бюджета.

В специальных случаях могут проводиться закрытые тендеры, но для этого нужны особые основания (например, очень сжатые сроки или соблюдение жестких норм соблюдения режима государственной безопасности) и специальное разрешение органов, которые занимаются управлением муниципальными заказами.

Сразу после того, как в интернете появится информация о разработанном заказе, заказчик обязан сообщить об этом в прессе, иначе тендер может быть объявлен недействительным.

Управление муниципальными заказами по причине своего сложного характера перепоручается специальным профессиональным фирмам, которые проводят тендеры от начального этапа — создания условий и до последнего — заключения контракта [9].

В отношении государственных заказов важнейшим законодательным актом является Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспе-

чения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым государственные структуры экономического регулирования формируют и размещают заказы на различных предприятиях.

Таки образом, система государственных и муниципальных заказов является одним из крупных пластов успешного развития малого бизнеса по причине расширения источников финансирования дополнительного производства заказанных товаров и услуг. С этим связаны широкие возможности последующей модернизации производства частных предприятий на основе полученных финансовых средств при размещении данных заказов. Малое предпринимательство, принимая участие в государственных и муниципальных заказах, формирует себе надежного клиента в лице государства, отдельных регионов и муниципалитетов, что укрепляет экономические взаимосвязи частного и государственного секторов экономики.

Литература

1. База данных государственных закупок и государственных контрактов РФ. URL: http://www.roscontract.ru/leftmenu1_8.html (дата обращения: 11.09.2016).
2. Государственный и муниципальный заказ. URL: http://www.mbm.ru/wiki/index.php/Государственный_и_муниципальный_заказ (дата обращения: 12.09.2016).
3. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Государственное регулирование социально-экономического развития субъектов РФ: состояние, проблемы, перспективы // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС. 2014. №4. С. 53–61.
4. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Специфика разработки и реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС. 2014. №3. С. 42–49.
5. Карандеева К. И. Модели организации и управления системой государственных закупок в зарубежных странах. URL: <http://group-global.org/ru/publication/32579-modeli-organizacii-i-upravleniya-sistemoy-gosudarstvennyh-zakupok-v-zarubezhnyh> (дата обращения: 12.09.2016).
6. Коробов С.А., Фомина С.И. Формирование векторов государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (на примере Волгоградской области) // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3. Экономика. Экология. 2011. №1. С. 31–39.
7. Малочко В., Береснев Е., Житковский В. Государственные закупки: принципы, законодательные нормы и институциональные схемы / International Training Centre of the ILO. URL: http://www.pgzeao.ru/files/download/100121956/gos_zakup.pdf (дата обращения: 10.09.2016).
8. Методология публичного управления социально-экономическими процессами на уровне города: коллект. монограф. / Под общей редакцией Я.Я. Кайля. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2016.
9. Муниципальный заказ. URL: <http://www.financialguide.ru/encyclopedia/municipalnyj-zakaz> (дата обращения: 12.09.2016).
10. Руководство по закупкам / Под ред. Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М. М. Форже, Е. В. Хилинской. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
11. Moseiko V.O., Korobov S.A., Frolov D.P. Socio-Economic Systems' Competitiveness Assessment Method // Asian Social Science. 2015. Vol. 11. №20. P. 1–8.



Public and municipal order for small business subjects

The article deals with the features of the system of public procurement (centralized, decentralized, mixed/hybrid), ways of distribution of the municipal order. The authors prove the thesis that the system of public and municipal order and procurement creates the conditions for development of small business by participating in this kind of work.

Key words: *public and municipal order, small business, auction, financing, tender, public procurement, rate.*