

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.27.89.007

**Экономические аспекты определения сущности
правового конструкта «механизм обеспечения
закупок товаров, работ, услуг»**

Гладилина Ирина Петровна

Доктор педагогических наук,
профессор кафедры управления государственными
и муниципальными закупками,
Московский городской университет управления
Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: gladilinaip@edu.mos.ru

Сергеева Светлана Александровна

Кандидат экономических наук,
соискатель кафедры управления активами,
Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Трофимовская Алла Викторовна

Доцент кафедры управления государственными
и муниципальными закупками,
Московский городской университет управления
Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Токарева Елизавета Сергеевна

Старший преподаватель,
кафедра управления государственными и муниципальными закупками,
Московский городской университет управления
Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: e-lopaeva@mail.ru

Мустафин Ринат Ильдарович

Студент,
Московский городской университет управления
Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Аннотация

Регулирование российской контрактной системы в сфере закупок включает в себя множество федеральных подзаконных актов, регламентирующих различные аспекты управления закупочными процессами. Понятие механизма обеспечения закупок четко не определено в понятийно-категорийном аппарате нормативной базы. Кроме того, законодательная база в сфере закупок расширяется за счет региональной специализации. Неоднозначность взглядов на терминологию в закупках свидетельствует о необходимости отстаивания единого подхода к понятийной базе, в том числе и механизмам закупочной деятельности. Изучение взаимодействия участников контрактной системы имеет методологическое и практическое значение, так как позволяет выработать организационно-экономический механизм управления системой госзакупок, добиться согласованных и целенаправленных действий. Кроме того, на стыках элементов системы чаще всего нарушается непрерывность управления, проявляется противоречивость интересов различных участников контрактной системы. Анализ научной литературы позволяет констатировать, что механизм закупочной деятельности – это совокупность взаимодействующих элементов, которые выполняют определенные функции. Предложено авторское определение механизма закупочной деятельности: циклообразный процесс взаимодействия заказчиков и участников контрактной системы в рамках достижения цели закупки через эффективное расходование бюджетных средств. Данное определение не заменяет закрепленное в федеральном законодательстве определение «контрактной системы закупок», а дополняет его.

Для цитирования в научных исследованиях

Гладилина И.П., Сергеева С.А., Трофимовская А.В., Токарева Е.С., Мустафин Р.И. Экономические аспекты определения сущности правового конструкта «механизм обеспечения закупок товаров, работ, услуг» // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 3А. С. 58-66. DOI: 10.34670/AR.2022.27.89.007

Ключевые слова

Закупки товаров, работ, услуг; понятийный аппарат, механизм обеспечения закупок, экономика, обеспечение.

Введение

Регулирование российской контрактной системы в сфере закупок включает в себя множество федеральных подзаконных актов, регламентирующих различные аспекты управления закупочными процессами. Понятие механизма обеспечения закупок четко не определено в понятийно-категорийном аппарате нормативной базы. Кроме того,

законодательная база в сфере закупок расширяется за счет региональной специализации.

В сфере контрактных отношений одновременно действуют:

- специальные нормы – это профильные законы в сфере закупок;
- нормы административного права, регулирующие вопросы распределения полномочий между органами государственной власти по закупкам, контролю и надзору в сфере закупок;
- нормы гражданского права, в части вопросов, связанных с осуществлением государственных (муниципальных) закупок, заключением и исполнением контрактов;
- нормы финансового права в части бюджетного законодательства.

Изложенное выше еще раз доказывает сложность системы закупок в РФ. Неоднозначность взглядов на терминологию в закупках, свидетельствует об отсутствии единого подхода к понятийной базе, в том числе и механизмам закупочной деятельности.

Основная часть

Так, например, Андреев Н.Ю. отождествляет понятия механизм закупок и контрактной системы в сфере закупок [Андреев, 2016]. А.В. Мокренко и Н.М. Ованесян изучают механизм закупок для нужд государства в парадигме организационных моделей [Николаева, 2020; Юдин, 2021]. Есть три основных модели организации закупочного процесса:

- смешанная;
- децентрализованная;
- централизованная.

Исследователи считают, что в Российской Федерации действует смешанная система проведения закупок для нужд государства. По мнению ряда ученых взаимодействие субъектов контрактной системы направлено на создание организационных механизмов:

- планирования потребностей;
- управления закупками;
- управления проектами;
- исполнение контрактов.

Взаимодействие происходит в конкретном локальном правовом и экономическом пространстве, которое принято идентифицировать как рынок государственных (муниципальных) закупок. А.М. Ковалев определяет рынок государственных закупок через совокупность экономических отношений и воздействий между субъектами рынка, основанных на взаимном согласии между этими субъектами в части перехода прав собственности на товары или возможность получения услуг, выполнения работ, которое происходит в форме эквивалентного обмена на деньги в условиях конкуренции. Сущность рынка госзакупок проявляется в принципах его построения и функционирования согласно определенным стандартам и правилам (регламентам), основывающиеся на равном и справедливом отношении ко всем участникам проводимых торгов. В качестве субъектов рынка госзакупок выступают: заказчики (государственные или муниципальные, заказчики), участники закупок и поставщики. Данный рынок является специфическим рыночным институтом, производной от института госзакупок. Сорокина Н.П. определяет механизм закупок как процедуру их проведения и соответственно уделяет внимание способам определения поставщиков (аукционы, конкурсы, запросы котировок и т.д.). Г.А. Хачатрян, рассматривая механизм контрактной системы через модель управления госзакупками, считает этот подход методологически полезным, но не

полным и дополняет его собственной моделью рынка, разработанной с учетом аналитических материалов Центра стратегических разработок, М.Б. Бородавского, которая представлена в виде следующей схемы:

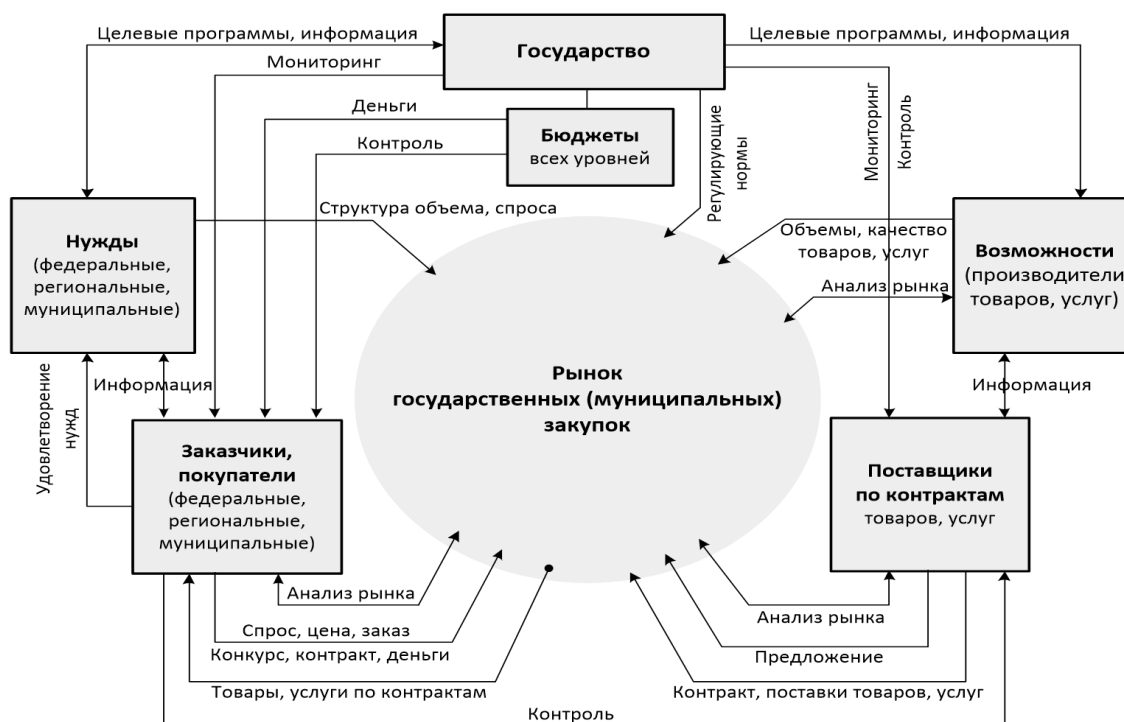


Рисунок 1 - Моделью рынка Г.А. Хачатрян

Таким образом, можно сделать обоснованный вывод, что в настоящее время нет единого мнения или нормативно закрепленного определения понятия «механизм закупочной деятельности». В связи, с чем мы предлагаем авторское определение понятия «механизм закупочной деятельности» как некий симбиоз юридических, экономических и управленческих наук.

Контрактная система охватывает:

- 1) Государственный сектор – это органы власти федерального, регионального и муниципального значения, а также предприятия, находящиеся в собственности государства или управляемые органами государственной власти.
- 2) Частный сектор – крупный и средний бизнес; а также субъекты малого предпринимательства.

Контрактная система в сфере закупок – это, прежде всего, институциональный подход к реализации государственной экономической политики в части достижения поставленных государственных и социальных задач.

Рассматривая понятие правового механизма, можно выделить несколько наиболее значимых исследований термина правовой механизм. Например, Пейтиев И.И. и Гончаров В.В. считают, что это «система средств и факторов», выполняющих различные функции государства, в том числе социальные и экономические [Николаева, 2020]. Селюков А.Д., определил это как «правовые нормы, множественность управленческого взаимодействия для использования правил, инструментария и методов». Ряд исследователей стараются объяснить суть правового

механизма через фундамент понятия «механизм». В словаре Л.Е. Лопатиной и В.В. Лопатина говорится, что механизм является особым внутренним устройством, совокупностью процессов или системой, который выступают в роли фундамента для определенного явления. А.В. Мелехин выявляет особую функциональную значимость правового механизма. По нашему мнению, главной функцией правового механизма является обеспечение эффективной и результативной реализацией правовых норм, то есть движение от написанного к ее фактическому осуществлению.

В связи с потребностью толкования ряда социально-экономических явлений появилась необходимость использовать термин «механизм» в контексте, принятом в технических науках. Самое подробное определение экономического механизма составил А. Кульмар. Он считает, что это «определенное исходное явление в экономике, которое приводит к ряду других явлений». Важно понимать, что для этого не нужны дополнительные условия или действия. Все явления наступают в определенной последовательности и ведут к конкретному результату [Карпишин, 2021; Маркеева, 2019; Николаева, 2020; Юдин, 2021]. С другой стороны, можно представить экономический механизм как переплетающиеся явления, возникающие из-за воздействия определенного фундаментального толчка. А. Кульман в своих трудах изучает экономический механизм в парадигме организационной теории, а именно, механизм – это модель взаимодействия составляющих организации.

Гурвицем Л. определены главные элементы экономического механизма. По его мнению, в экономике каждый субъект посылает определенный сигнал центру, центр его обрабатывает, проводит анализ и обратно отправляет результат или решение, которое необходимо осуществить или реализовать [Николаева, 2020; Юдин, 2021]. Интересен вопрос природы такого взаимодействия, различный для разных категорий участников закупочной деятельности. Для федеральной, региональной власти, органов муниципального управления характерен властный, вертикальный, иерархический тип построения организационно-управленческих взаимодействий, основанный на прямых связях. В отношениях муниципального заказчика и уполномоченного органа характерны обратные связи, при которых основными аспектами является сотрудничество и координация, а не подчиненность в муниципальной иерархии.

Для предприятий, организаций (поставщиков) среднего и малого бизнеса характерен тип взаимодействий, построенный на системе горизонтальных и вертикальных связей и отношений, в основе которого лежит учет интересов разных участников. Эта различная природа взаимодействий порождает необходимость согласования действий и целей, интересов и задач всех участников процесса закупок. И.Б. Тесленко предложила свои концептуальные подходы к изучению природы взаимодействия государства и бизнеса, которые могут служить методической базой при исследовании сущности взаимодействия государственных (муниципальных) заказчиков, уполномоченных органов, поставщиков товаров, услуг для муниципальных нужд. К предпосылкам создания механизма успешного взаимодействия ученая относит: выраженное желание участников решать экономические проблемы путем взаимодействия; заинтересованность каждой из взаимодействующих сторон в положительном результате.

Анализ научных подходов к исследованию взаимодействия позволяет сделать следующие обобщения: взаимодействие обладает относительной возможностью интегрировать действие и воздействие, поэтому представляет собой достаточно сложную форму управленческой деятельности. Взаимодействие в системе управления закупками характеризует степень, способы и формы взаимного влияния элементов (субъектов) данной социально-экономической

системы в процессе их планомерного, целенаправленного функционирования. Изучение взаимодействия участников контрактной системы имеет методологическое и практическое значение, так как позволяет выработать организационно-экономический механизм управления системой госзакупок, добиться согласованных и целенаправленных действий. Кроме того, на стыках элементов системы чаще всего нарушается непрерывность управления, проявляется противоречивость интересов различных участников контрактной системы.

Рассмотрим понятие механизма как составляющую менеджмента. Исследователи в области менеджмента понимают под механизмом «совокупность правил, методик и процедур принятия решений. Круглова Н. Ю. и Круглов М.И. полагают, что механизм управления является составной частью системы управления, влияющей на конкретные субъекты. Большинство авторов сходятся на мысли, что механизм в менеджменте – это совокупность элементов (методов, приемов, процедур и т.д.), оказывающих влияние на принятии решения. Аналогичный подход демонстрируют представители социологических наук. Как отмечено выше, понятие «механизм» пришло в гуманитарные науки из технических наук. С течением времени это понятие обрело более четкое определение и в настоящее время понимается как совокупность искусственных, подвижно соединенных между собой звеньев, совершающих под действием заданных сил движения.

Большой словарь иностранных слов дает следующие определения механизма:

- устройство для передачи и преобразования движений, которое представляет собой совокупность звеньев (тел), при этом движение одного (нескольких звеньев) вызывает определенные движения других тел системы;
- внутреннее устройство;
- совокупность состояний и процессов, из которых складывается явление.

Среди этих определений можно выделить некоторые общие черты с целью формирования определения механизма закупочной деятельности.

Во-первых, это совокупность элементов или явлений.

Во-вторых, составляющие находятся в постоянном взаимодействии.

В-третьих, взаимодействие призвано обеспечивать задачи и функции при реализации конкретных полномочий.

В-четвертых, механизм – это оцифрованный процесс управления моделью.

Заключение

Исходя из всего вышеперечисленного предлагаем авторское определение термина «механизм закупочной деятельности» – циклообразный процесс взаимодействия заказчиков и участников контрактной системы в рамках достижения цели через эффективное расходование бюджетных средств. Это определение не заменяет собой закрепленное в федеральном законодательстве определение «контрактной системы закупок», а дополняет его.

Библиография

1. Андреев Н.Ю. Методология управления процессами формирования и размещения заказов в системе электронных торгов: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2016. 303 с.
2. Евтушенко В.И. Нарушения в сфере проведения государственных и муниципальных закупок: об усилении ответственности должностных лиц // Конкурентное право. 2017. № 2. С. 38-40.
3. Зинченко М.В. Совершенствование системы государственных и муниципальных закупок по контрактной системе // Вестник Амурского государственного университета. 2021. № 65. С. 144-147.

4. Карпишин А.В. Повышение эффективности государственных закупок // Экономика и предпринимательство. 2021. № 1. С. 548-550.
5. Маркеева А.В. Проблемы становления и перспективы развития российского рынка государственных заказов // Социально-гуманитарные знания. 2019. № 6. С. 167-180.
6. Николаева А.Г. Разработка методов и моделей эффективного использования материально-технических ресурсов предприятий текстильной и легкой промышленности на базе совершенствования закупочной деятельности: дис... канд. технич. наук. СПб., 2020. 167 с.
7. Юдин В.А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис... канд. юр. наук. М., 2021. 167 с.

Economic aspects of determining the essence of the legal construct “mechanism for ensuring procurement of goods, works, services”

Irina P. Gladilina

Doctor of Pedagogy,
Professor of the Department of Public and Municipal Purchases Management,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: gladilinaip@edu.mos.ru

Svetlana A. Sergeeva

PhD in Economics, Applicant,
Department of Asset Management,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
119454, 76, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Alla V. Trofimovskaya

Associate Professor,
Department of State and Municipal Procurement Management,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Elizaveta S. Tokareva

Senior Lecturer,
Department of State and Municipal Procurement Management,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Rinat I. Mustafin

Graduate Student,
Department of State and Municipal Procurement Management,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Abstract

The regulation of the Russian contract system in the field of procurement includes many federal by-laws that regulate various aspects of the management of procurement processes. The concept of a mechanism for ensuring procurement is not clearly defined in the conceptual and categorical apparatus of the regulatory framework. In addition, the legal framework in the field of procurement is expanding due to regional specialization. The ambiguity of views on the terminology in procurement indicates the need to uphold a unified approach to the conceptual base, including the mechanisms of procurement activities. The study of the interaction of participants in the contract system is of methodological and practical importance, as it allows developing an organizational and economic mechanism for managing the public procurement system, achieving coordinated and targeted actions. In addition, at the junctions of the elements of the system, the continuity of management is most often violated, and the contradictory interests of various participants in the contract system are manifested. An analysis of the scientific literature allows us to state that the procurement mechanism is a set of interacting elements that perform certain functions. The author's definition of the procurement mechanism is proposed: a cyclical process of interaction between customers and participants in the contract system in order to achieve the goal of procurement through the efficient use of budgetary funds. This definition does not replace the definition of “contract procurement system” enshrined in federal legislation, but supplements it.

For citation

Gladilina I.P., Sergeeva S.A., Trofimovskaya A.V., Tokareva E.S., Mustafin R.I. (2022) Ekonomicheskie aspekty opredeleniya sushchnosti pravovogo konstrukta “mekhanizm obespecheniya zakupok tovarov, rabot, uslug” [Economic aspects of determining the essence of the legal construct “mechanism for ensuring procurement of goods, works, services”]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (3A), pp. 58-66. DOI: 10.34670/AR.2022.27.89.007

Keywords

Purchases of goods, works, services; conceptual apparatus, procurement mechanism, economics, supplies.

References

1. Andreev N.Yu. (2016) *Metodologiya upravleniya protsessami formirovaniya i razmeshcheniya zakazov v sisteme elektronnykh trgov. Doct. Dis.* [Methodology for managing the processes of formation and placement of orders in the electronic trading system. Doct. Dis.]. Moscow.
2. Evtushenko V.I. (2017) Narusheniya v sfere provedeniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok: ob usilenii otvetstvennosti dolzhnostnykh lits [Violations in the field of state and municipal procurement: on strengthening the responsibility of officials]. *Konkurentnoe pravo* [Competition Law], 2, pp. 38-40.

3. Karpishin A.V. (2021) Povyshenie effektivnosti gosudarstvennykh zakupok [Improving the efficiency of public procurement]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and Entrepreneurship], 1, pp. 548-550.
4. Markeeva A.V. (2019) Problemy stanovleniya i perspektivy razvitiya rossiiskogo rynka gosudarstvennykh zakazov [Problems of formation and development prospects of the Russian market of state orders]. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya* [Social and humanitarian knowledge], 6, pp. 167-180.
5. Nikolaeva A.G. (2020) *Razrabotka metodov i modelei effektivnogo ispol'zovaniya material'no-tekhnicheskikh resursov predpriyatii tekstil'noi i legkoi promyshlennosti na baze sovershenstvovaniya zakupochnoi deyatel'nosti. Doct. Dis.* [Development of methods and models for the effective use of material and technical resources of textile and light industry enterprises on the basis of improving the procurement activities. Doct. Dis.]. St. Petersburg.
6. Yudin V.A. (2021) *Byudzhethno-pravovaya priroda kontraktnoi sistemy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd. Doct. Dis.* [The budgetary and legal nature of the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. Doct. Dis.]. Moscow.
7. Zinchenko M.V. (2021) Sovershenstvovanie sistemy gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok po kontraktnoi sisteme [Improving the system of state and municipal procurement under the contract system]. *Vestnik Amurskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Amur State University], 65, pp. 144-147.