

Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспектива и развитие

Дарья Викторовна Горохова, к. э. н., старший преподаватель кафедры «Государственный финансовый контроль» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
E-mail: dgorochova@yandex.ru, ORCID 0000-0002-0564-7319

Аннотация

Сфера государственных и муниципальных закупок является одной из самых динамично развивающихся сфер государственного управления. С 2013 г. было принято более 50 федеральных законов, которые вносили изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, и более 100 подзаконных актов. Существенные изменения в законодательство о контрактной системе, связанные с требованиями реализации национальных проектов, были внесены в 2019 г. Очевидно, что нормы нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных закупок требуют систематизации, критического взгляда и выработки дальнейших направлений совершенствования. С этой целью в статье рассматриваются новации Федерального закона № 44-ФЗ и его подзаконных актов во взаимосвязи и развитии и предлагаются направления его дальнейшего совершенствования. При написании статьи использовались правовые, сравнительные и статистические методы анализа. Результаты исследования показали, что сложившаяся система государственных и муниципальных закупок не в полной мере отвечает требованиям эффективности, является не очень комфортной для организаций коммерческого сектора экономики России, требует дальнейшей процедурной и кадровой оптимизации. По указанным направлениям даны предложения по дальнейшему развитию.

Ключевые слова: государственные закупки, Федеральный закон № 44-ФЗ, эффективность закупок, контрактная система, законодательство о закупках

JEL: H8

Для цитирования: Горохова Д. В. Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспектива и развитие // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 57–68. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68

Public Procurement in the Russian Federation: Retrospective and Development

Darya V. Gorokhova¹

E-mail: dgorochova@yandex.ru, ORCID 0000-0002-0564-7319

¹ Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The sphere of state and municipal procurement is one of the most dynamically developing areas of state regulation. Since 2013, 46 Federal laws have been adopted, which amended Federal Law No. 44-FZ, and more than 100 by-laws. Significant changes in the sphere of state and municipal procurement

related to the requirements for the implementation of national projects were made in 2019. It is obvious that the norms of legal regulation of the 44-FZ require systematization, a critical look and development of further directions for improvement. To this end, the article discusses the innovations of Federal Law 44-FZ and its by-laws in the relations and development and offers directions for further improvement of the Law. Legal, comparative and statistical methods of analysis were used in writing the article. The results of the study show that the current system of state and municipal procurement does not fully meet the requirements of efficiency, is not convenient for supplier organizations, and requires further procedural and personnel optimization. Proposals for further development are given in these areas.

Keywords: public procurement, 44-FZ, procurement efficiency, contract system, procurement legislation

JEL: H8

For citation: Gorokhova D.V. Public Procurement in the Russian Federation: Retrospective and Development. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 57–68 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68.

ВВЕДЕНИЕ. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Система государственных закупок в Российской Федерации имеет многовековую историю. К числу первых документов, содержащих сведения о закупках для нужд Российского государства, может быть отнесен казенный подряд «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» 1595 г. — при царе Федоре Иоанновиче. Еще один из примеров — указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей», согласно которому за перевоз определенного объема груза купцы получали вознаграждение. Указанные примеры свидетельствуют о том, что уже во времена царской России формировался государственный заказ, выбирались подрядчики, оговаривались и устанавливались договорные отношения, то есть закладывались основы современной системы государственных закупок.

Дальнейшее развитие системы государственных закупок в России связано с именами Петра I, Анны Иоанновны, Екатерины Великой, Александра II. Так, во времена закупок для государственных нужд при Петре I подрядчик определялся как лицо, предложившее наименьшую цену за подряд и имевший поручителя из числа уважаемых горожан. При Анне Иоанновне объявления о закупках стали печататься в государственных центральных газетах. Екатерина Великая создала Казенную палату, на которую были возложены полномочия по определению подрядчиков и заключению договоров¹.

Контрактная система тех времен характеризовалась четкой правовой регламентацией, усиленным контролем со стороны государства, но при этом низким уровнем конкуренции и неравноправным конкурентным положением поставщиков частной формы собственности по сравнению с казенной. Казенные заводы, имея льготы и преференции от государства, предлагали более низкую цену, а значит, чаще становились подрядчиками для государства.

Построенная в царской России система государственных закупок прекратила свое существование в 20-е годы XX в. в связи с переходом к плановой экономике и государственному распределению.

Одним из первых законов современной России, регулирующих деятельность системы государственных закупок, являлся Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г.

¹ Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археологической экспедицией Императорской академии наук. СПб, 1836. Т. 1. С. 450.

№ 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Его значимость заключается в том, что в нем впервые было закреплено понятие и сущность государственного контракта.

Система государственных закупок постсоветского периода, как и в период царской России, характеризовалась низким уровнем конкуренции, однако по сравнению с последним отсутствовало должное нормативное правовое обеспечение и контроль со стороны государства за государственными закупками. Эти и многие другие факторы приводили к низкой эффективности не только самих закупок, но и использования бюджетных средств в целом.

В связи с этим на рубеже XX и XXI вв. была поставлена задача по созданию системы государственных и муниципальных закупок, соответствующей международным принципам прозрачности и открытости и обеспечивающей эффективное и результативное использование бюджетных средств. В рамках этой задачи принятие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» становится началом нового этапа развития контрактной системы в Российской Федерации. Данный федеральный закон упорядочил и описал процедуры организации закупок, положил начало электронным процедурам, установил требования к рассмотрению и оценке заявок участников, определил порядок досудебного урегулирования конфликтных ситуаций, ввел контроль в сфере закупок и др.

В то же время происходит разработка и внедрение специализированного информационного пространства для размещения информации о государственных закупках, что позволило не только сконцентрировать информацию о проводимых закупках в одном месте, но и сделать процедуру закупки более открытой и общедоступной, а значит, более контролируемой и менее коррупционной.

Одной из значимых вех становления и развития государственной контрактной системы можно считать 2014 г., что связано с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ). Данный закон пришел на смену Федеральному закону № 94-ФЗ и усилил правовое регулирование вопросов планирования закупок, расширил количество способов размещения заказов, установил порядок приемки товаров, работ, услуг, ввел институт общественного контроля в сфере закупок, нормирование закупок и др.

Значительные изменения Федеральный закон № 44-ФЗ внес в отношении контроля в сфере закупок. В частности, был расширен состав и полномочия органов, осуществляющих контроль в сфере закупок. К числу таких органов отнесены федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по осуществлению контроля в сфере закупок, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований наделены полномочиями по проведению аудита в сфере закупок.

Таким образом, контрактная система России имеет многовековую историю становления и развития, в которой можно выделить как периоды прогресса, так и периоды застоя. Однако, как показано выше, во все времена целью регулирования контрактной системы было достижение результативности закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в совокупности с обеспечением эффективности использования бюджетных средств.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В настоящее время сложилась система государственных и муниципальных закупок, которая характеризуется высоким уровнем открытости и прозрачности, что обеспечивается применением Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС). Законодательно закреплено 11 способов осуществления закупок, которые в 100-процентном объеме переведены в электронный формат². Следует отметить также высокий уровень регламентации закупочного цикла — от планирования закупок до отчетности, четкое закрепление правил действия участников закупок. Несмотря на высокий уровень открытости государственных и муниципальных закупок, большое внимание уделяется автоматизации всего цикла закупочных процедур и реализации контрактов и их дальнейшего перевода в электронный формат.

Вместе с тем, несмотря на явные сильные стороны современной контрактной системы, она не лишена недостатков, к которым можно отнести ее маломобильность, процедурную перегруженность, длительность процедур. Так, к примеру, длительность проведения открытого конкурса с момента размещения извещения о закупке до подписания контракта составляет около 50 дней. Ряд вопросов имеет признаки избыточного законодательного регулирования, при котором не обеспечивается должный уровень маневренности участникам закупок. Много вопросов выявляется в части ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе и др.

Учитывая стратегическую важность государственных закупок с позиции не только обеспечения деятельности государства, но и развития экономики страны, реформирование системы закупок выделено в числе приоритетных направлений, способствующих повышению эффективности бюджетных расходов в среднесрочной перспективе, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.».

В связи с этим в 2019 г. был принят пакет поправок, ставший значительным шагом к упрощению процедур планирования закупок и исключения их цикличности (табл. 1).

Таблица 1

Новации Федерального закона № 44-ФЗ / Innovations of federal law no. 44-FZ

Планирование и проведение закупок	<ul style="list-style-type: none"> — Планирование закупок после 1 октября 2019 г. осуществляется посредством ведения плана-графика закупок (план закупок ликвидирован) — Сокращен с десяти дней до одного дня интервал между изменениями плана-графика закупок и размещением извещений о них — До 300 млн руб. увеличено значение начальной (максимальной) цены контракта, при которой допускается проведение электронного аукциона, с сокращением сроков подачи заявок (для закупок в сфере строительства — 2 млрд руб.) — Участникам закупок с дополнительными требованиями необходимо наличие документов, подтверждающих соответствие таким требованиям, в реестре участников закупок, аккредитованных на электронной площадке — Заказчику дано право определять начальную (максимальную) цену единицы товара, работы, услуги при условии невозможности определения их объема на момент закупки — С 01.10.2019 извещение об осуществлении закупки должно содержать информацию о размере аванса, если он предусмотрен условиями контракта — С 1 января 2020 г. участник должен указывать страну происхождения товара (включая товар, который поставляется для выполнениякупаемых работ (оказаниякупаемых услуг), если такое требование есть в извещении — С 1 июля 2020 года будет введен новый порядок проведения запроса котировок в электронной форме: с Н(М)ЦК до 3 млн руб., сроком подачи заявок от четырех рабочих дней
-----------------------------------	--

² По состоянию на 1 апреля 2020 г.

Заклучение контракта	<ul style="list-style-type: none"> — Заказчику предоставлено право заключать контракт с участником закупки, которому присвоен второй номер, в случае расторжения контракта с победителем такой закупки — Введен запрет на выплату авансов при заключении контрактов с участниками закупки, предложившими цену контракта, которая ниже на 25 % начальной и более 25 % максимальной цены контракта — Сократились сроки заключения контракта для электронного запроса котировок, у победителя и заказчика будет по одному рабочему дню на подписание и размещение контракта. При этом заключение такого контракта может быть не ранее чем через два рабочих дня со дня размещения итогового протокола в ЕИС — Информация о стране происхождения товара обязательно должна быть включена в проект контракта на основании сведений из заявки соответствующего участника и направляться в реестр контрактов
Обеспечение заявки, исполнения контракта и гарантийных обязательств	<ul style="list-style-type: none"> — Обеспечение заявки вновь возможно осуществлять в виде банковской гарантии (ранее эта норма закона была приостановлена) — Поставщику разрешено изменять способ обеспечения гарантийных обязательств — Определен предельный срок возврата обеспечения контракта, который составляет 30 дней с даты исполнения обязательств поставщиком; для СМП и СОНКО — 15 дней — При закупках у СМП и СОНКО размер обеспечения контракта рассчитывается исходя из цены контракта, а не Н(М)ЦК — Вводятся требования по обеспечению исполнения гарантийных обязательств, если они (гарантийные обязательства) установлены условиями контракта
Закупка у единственного поставщика	<ul style="list-style-type: none"> — Увеличена сумма закупок малого объема со 100 тыс. руб. до 300 тыс. руб. — При осуществлении закупки у единственного поставщика не требуется размещать извещение о проведении закупки, а также отчет с обоснованием выбора такого способа и существенных условий контракта — Отменена внешняя экспертиза исполнения контрактов — С 1 июля 2020 г. заказчику необходимо согласовывать с контрольным органом заключение контракта по итогам несостоявшихся закупочных процедур для закупок с Н(М)ЦК, превышающей размер, установленный Правительством РФ (к примеру, 1 млрд руб. — при осуществлении закупки для обеспечения федеральных нужд путем проведения электронного аукциона; 100 млн руб. — при осуществлении закупки для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд путем проведения электронного аукциона и др.) — До 3 млн руб. увеличивается сумма малых закупок товаров, если они осуществляются в электронной форме
Контроль в сфере закупок	<ul style="list-style-type: none"> — Предусмотрено утверждение Правительством Российской Федерации единого порядка осуществления контроля в сфере закупок — Возможность ОИВ субъектов РФ осуществлять полномочия находящихся на их территории ОМСУ в части контроля в сфере закупок на основании соглашения — Предусмотрено утверждение Правительством Российской Федерации порядка оценки эффективности деятельности органов контроля, в т. ч. показатели такой оценки — Установлен запрет на возложение функций по централизации закупок на органы контроля
Иное	<ul style="list-style-type: none"> — Сократились с десяти до пяти дней сроки обжалования итогов закупки и до пяти дней — срок принятия решения о внесении участника в Реестр недобросовестных поставщиков — Подтверждение дополнительных требований, если они предусмотрены в закупке, направляется участником оператору электронных площадок — С начала 2020 г. в тестовом режиме заработал функционал ЕИС в части подписания документов о приемке товаров, работ, услуг в электронной форме — С 1 января 2020 г. начал работать «Независимый регистратор», который отслеживает работоспособность ЕИС и фиксирует действия участников контрактной системы

Источник: составлено автором на основании Федерального закона от 01.04.2019 № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”», Федерального закона от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”», Федерального закона от 27.12.2019 № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» / Source: compiled by the author.

Анализируя табл. 1, сложно не согласиться с тем, что в действительности нормы о возможности публикации извещения о закупке по истечении одного дня после внесения изменений в план-график закупок, об увеличении порога начальной (максимальной) цены контракта, при которой допускается проведение электронного аукциона с сокращением сроков подачи заявок, о возможности заключения контракта с участником закупки, которому присвоен второй номер, в случае расторжения контракта с победителем такой

закупки, о сокращении сроков обжалования результатов закупки упрощают и ускоряют процессы осуществления государственных и муниципальных закупок.

Упорядочивают и совершенствуют контрактное законодательство нормы, определяющие срок возврата обеспечения исполнения контракта, упрощается процедура принятия товаров, работ, услуг отменой требования об обязательной внешней экспертизе исполнения контрактов, заключенных с единственным поставщиком.

Следует отметить постоянное функциональное и эргономическое совершенствование Единой информационной системы в сфере закупок. Значительной вехой 2020 г. является переход к электронному актированию (приемке) товаров, работ и услуг. Удобство повышает не только сам факт использования электронных документов, но и то, что сформированные в ЕИС документы о приемке товаров, работ и услуг (в т. ч. счет-фактуры) будут признаваться Федеральной налоговой службой³.

Здесь же следует коротко осветить планы по совершенствованию Федерального закона № 44-ФЗ в 2020 г. Согласно законопроекту, представленному Минфином России в конце февраля 2020 г., ожидается вторая волна изменений 44-ФЗ. Так, к примеру, планируется исключить такие способы закупок, как двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запросы предложений, оставив только конкурс, аукцион (включая открытые, закрытые и электронные их способы) и запрос котировок в электронной форме. Законопроектом планируется ввести электронную форму подачи жалоб при конкурентных и малых электронных закупках, продолжится совершенствование запроса котировок в электронной форме — проводить его можно будет без ограничений по совокупному годовому объему закупок. Проект закона снимает с заказчика обязанность составлять документацию для проведения закупок открытым конкурентным способом, вся необходимая информация будет включаться в извещение о закупке, которое будет формироваться в ЕИС, и др.⁴

Вместе с тем, непрерывно совершенствуя законодательство о контрактной системе, законодатель по-прежнему рассматривает его только с позиции заказчиков, повышая его удобство и эффективность для государственной сферы. О том, какие недостатки и направления совершенствования Федерального закона № 44-ФЗ имеются с позиции реального сектора экономики, рассмотрено в статье далее.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ 44-ФЗ

Обратной стороной медали современной контрактной системы Российской Федерации является ее низкая привлекательность для поставщиков — организаций коммерческого сектора экономики России.

Из года в год наблюдаются невысокие показатели по количеству поставщиков товаров, работ и услуг для государственной и муниципальной сферы, на что неоднократно обращала внимание Счетная палата Российской Федерации. Так, по данным ведомства, уровень конкуренции за последние четыре года практически не изменился и составляет в среднем 2,5–3 заявки на лот⁵. При этом в 40 % случаев конкурсная процедура признается несостоявшейся в силу отсутствия заявок поставщиков⁶.

³ Письмо Федерального казначейства от 18.12.2019 № 14-00-06/27476 и Федеральной налоговой службы от 18.12.2019 № АС-4-15/26126@ «Об электронном документообороте документов о приемке товаров (выполнении работ, оказании услуг), сформированных с использованием ЕИС в сфере закупок».

⁴ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <https://base.garant.ru/56823347/>.

⁵ Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год». URL: <http://audit.gov.ru/promo/goszakupki-2018/report.pdf>.

⁶ Материалы Московского финансового форума-2019. URL: <https://mff.minfin.ru/program/12-sentyabrya/optimizatsiya-mekhanizmov-gosudarstvennykh-zakupok/>.

Нежелание коммерческих организаций выходить на рынок государственных и муниципальных закупок значительно снижает эффективность контрактной системы. Данный вывод подтверждается данными экспертного доклада Высшей школы экономики. Так, показатель конкуренции по закупкам товаров, работ, услуг, осуществляемым по Федеральному закону № 44-ФЗ, сократился с 2,7 заявки на лот в 2017 г. до 2,3 заявки на лот в 2018 г., и при этом с 7,6 до 4,8 % в 2017 и 2018 гг., соответственно, сократилась экономия на торгах⁷.

Остановимся поподробнее на факторах, снижающих привлекательность государственных и муниципальных закупок для реального сектора экономики, а именно: рассмотрим имеющиеся финансовые обременения для участников закупок.

Согласно действующему законодательству к финансовым обременениям участников закупок может быть отнесено следующее.

1. Обеспечение заявки на участие в конкурсе, размер которой определяется заказчиком самостоятельно в рамках 0,5–1 % от Н(М)ЦК для контрактов с Н(М)ЦК до 20 млн руб. и 0,5–5 % от Н(М)ЦК для контрактов с Н(М)ЦК свыше 20 млн руб.

2. Плата оператору электронных площадок за проведение электронной процедуры, размер которой составляет 1 % от Н(М)ЦК, но не более чем 5 тыс. руб. без учета НДС (для участников закупки, являющихся СМП или СОНО, — 1 % от Н(М)ЦК, но не более чем 2 тыс. руб.).

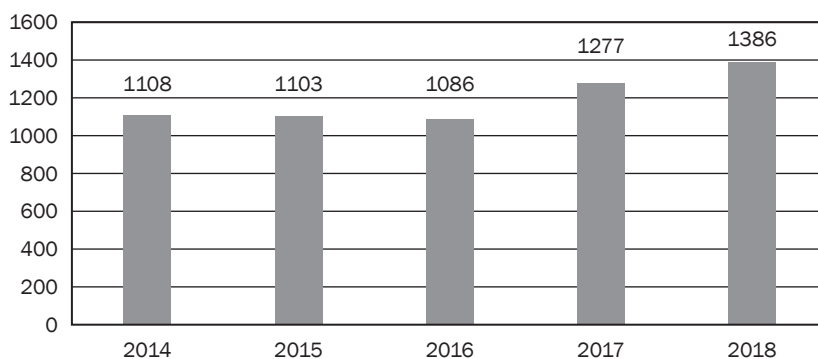
3. Обеспечение исполнения контракта, сумма определяется заказчиком самостоятельно в пределах от 5 до 30 % Н(М)ЦК.

4. Обеспечение гарантийных обязательств контракта. Размер обеспечения также определяется заказчиком самостоятельно в пределах 10 % Н(М)ЦК.

Основываясь на критерии величины обременения, на взгляд автора, наиболее весомыми являются суммы обеспечения исполнения контракта и обеспечения гарантийных обязательств. Очевидно, что для данного обеспечения денежные средства организаций-исполнителей извлекаются из финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта и являются своего рода дополнительным финансовым бременем (рис. 1).

Рисунок 1

Расчетная (максимально возможная) сумма обеспечения исполнения контракта, млрд руб. / The estimated amount of security for the performance of the contract, billion rubles



Источник: составлено автором по данным официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок. Расчет осуществлен исходя из Н(М)ЦК, размещенных на ЕИС, и максимального размера обеспечения исполнения контракта (30 % Н(М)ЦК) / Source: compiled by the author.

⁷ Система закупок в Российской Федерации: доклад / ВШЭ, 2018. URL: <https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf>.

Несомненно, что альтернативой выведения средств из оборота являются банковские гарантии, однако, во-первых, их предоставление и обслуживание является также платной услугой и при недорогих контрактах обеспечение их выполнения путем предоставления банковской гарантии будет невыгодным инструментом, а во-вторых, процедура оформления и предоставления банковской гарантии — процесс длительный и трудоемкий.

По длительности обременения обеспечение исполнения контракта возвращается исполнителю в течение 30 дней с даты завершения работ (услуг) и их принятия заказчиком, обеспечение исполнения гарантийных обязательств — в течение 30 дней с даты завершения гарантийного срока. При этом срок реализации государственных и муниципальных контрактов может достигать трех лет, а гарантийные обязательства согласно гражданскому законодательству составляют два года, если иное не установлено условиями государственного или муниципального контракта.

Таким образом, можно констатировать, что требования по обеспечению исполнения контракта, как и требования по обеспечению гарантийных обязательств, являются для организаций коммерческого сектора отвлечением денежных средств в значительном объеме и на длительные сроки.

Вместе с тем целесообразность механизма обеспечения исполнения контракта с позиции минимизации рисков неисполнения договорных обязательств является дискуссионным вопросом. Денежное или банковское обеспечение исполнения контракта вовсе не дает гарантий в успешности его реализации. По своей сути обеспечение нацелено на компенсацию государству издержек от недобросовестных поставщиков. При этом остается открытым вопрос о достаточности и неизбыточности размера обеспечения исполнения контракта с точки зрения компенсации данных издержек, ведь неисполнение контракта — это не только финансовые потери государства, но и его временные, репутационные и социальные риски.

Кроме того, много споров вызывает тот факт, что определение величины обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств устанавливается в процентном отношении к начальной (максимальной) цене контракта, а не к цене контракта. Ведь в результате закупочных процедур цена контракта может быть значительно ниже начальной (максимальной) цены. Следовательно, организация — исполнитель контракта должна нести ответственность в рамках сложившейся, а не начальной (максимальной) цены контракта. С учетом изложенного в качестве одного из направлений совершенствования контрактной системы Российской Федерации может быть предложен пересмотр состава и величины организационных расходов поставщиков, связанных с заключением государственного контракта.

В целях соблюдения интересов и государства, и реального сектора экономики может быть предложено установление дифференцированного размера обеспечения исполнения контракта, как и размера обеспечения гарантийных обязательств. В развитие данного направления совершенствования контрактного законодательства автором предлагаются два подхода к определению дифференцированного размера обеспечения исполнения контракта и обеспечения гарантийных обязательств.

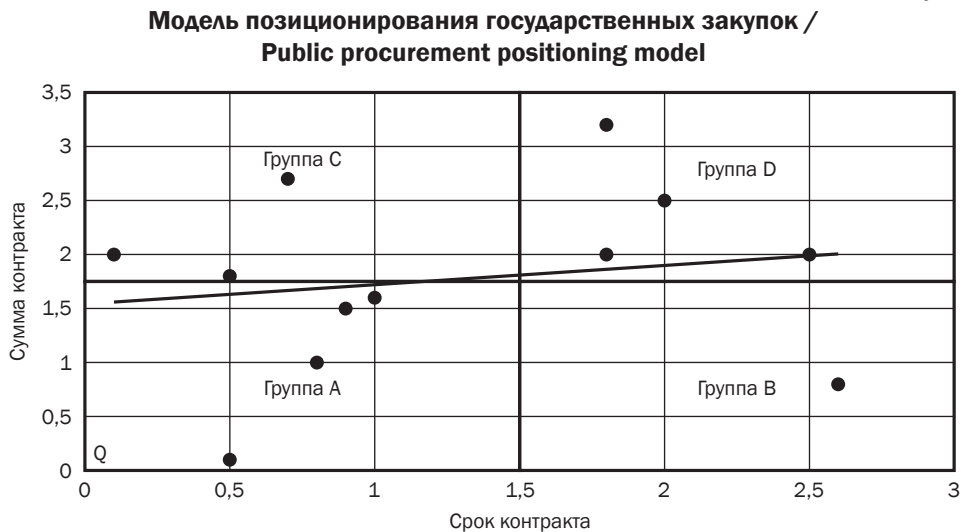
Первый подход основывается на системе критериев, которые разносторонне характеризуют надежность и добросовестность поставщиков. Для каждого критерия определяется удельный вес, на основании чего рассчитывается интегральный показатель, и на его базе осуществляется дифференциация размера обеспечения. В качестве примера критериев градации поставщиков могут выступать показатели доли рынка, длительности пребывания на рынке, количество аналогичных контрактов, реализованных без нареканий и нарушений, и другие параметры, характеризующие надежность и добросовестность поставщика.

Сущность такого подхода заключается в том, что если исполнитель государственного контракта, который, к примеру, более пяти лет осуществляет свою деятельность на рынке, имеет большой опыт работы в требуемой сфере, определенное количество выполненных без нареканий и нарушений аналогичных контрактов, демонстрирует большую надежность, то для него могут устанавливаться более низкие проценты обеспечения исполнения контракта и (или) гарантийных обязательств или же не устанавливаться вовсе. И наоборот, малоопытный и недолго работающий в требуемой сфере поставщик несет большие риски невыполнения или ненадлежащего выполнения обязательств по государственному контракту.

Второй подход основывается на модели позиционирования закупок (*Supply positioning, SPM-model*).

Так, все государственные и муниципальные закупки можно ранжировать в зависимости от срока и суммы контракта (рис. 2).

Рисунок 2



Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Группа А (рутинные закупки) — закупки, характеризующиеся небольшим бюджетом и коротким сроком реализации.

Группа В — закупки, характеризующиеся небольшим бюджетом и длительным сроком реализации.

Группа С — закупки со значительным бюджетом и коротким сроком реализации.

Группа D (стратегические закупки) — закупки со значительным бюджетом и длительным сроком реализации.

Очевидно, что чем больше бюджет закупки и длиннее срок реализации контракта, тем рискованнее закупка с точки зрения потерь государства. И наоборот, чем меньше бюджет закупки и короче сроки реализации контракта, тем меньший риск несет заказчик.

На основе изложенного дифференциацию размера обеспечения исполнения контракта и (или) обеспечения гарантийных обязательств предлагается определять с учетом того, к какой группе относится закупка, вплоть до того, что для закупок группы А, находящихся максимально близко к точке Q, обеспечение исполнения контракта может не устанавливаться вовсе, так как риски потерь в данной точке минимальные.

Следует отметить, что автором статьи предлагается канва, каждый из подходов требует более детальной проработки, определения более конкретных показателей,

методик ранжирования, пороговых значений, чему может быть посвящено не одно исследование.

Однако применение указанных подходов будет способствовать снижению нагрузки на реальный сектор экономики — поставщиков товаров, работ и услуг для государственных нужд, а также упорядочиванию процессов определения размера обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств, т. к. в настоящее время этот вопрос носит субъективный характер.

Следующим фактором, снижающим привлекательность сферы государственных закупок для организаций реального сектора экономики, является низкий порог добросовестной конкуренции. Иначе говоря, речь идет о сговоре между участниками закупок или между участниками и заказчиками. Несмотря на то что Федеральный закон № 44-ФЗ декларирует создание равных условий для обеспечения добросовестной конкуренции между участниками закупок, на практике нередко складываются теневые отношения между заказчиком и поставщиком или сговор между поставщиками, не позволяющий участвовать в закупке «сторонним» поставщикам.

Данная проблематика с позиции оппортунистического поведения заказчиков достаточно полно описана в работах О. Уильямсона [Юрченко Е. В., Юрченко А. А., 2015]. Но, обозначая масштаб проблемы, хотелось бы отметить, что сговор заказчиков и поставщиков имеет место даже при проведении электронных аукционов, которые, по мнению многих ведущих экономистов, являются наименее коррупционными. Прежде всего это проявляется в «затачивании» требований аукционной документации под конкретного поставщика. И указанные выше показатели несостоявшихся закупок и их переведение в ранг закупки у единственного поставщика подчеркивают справедливость такого вывода.

В итоге не достигается не только принцип добросовестной конкуренции, но и принцип эффективного использования бюджетных средств.

Современной экономической науке известно немало методов борьбы с оппортунистическим поведением, среди которых, по мнению автора, в отечественном контрактном законодательстве могут быть рассмотрены такие, как:

- развитие неформальных методов борьбы с нарушением законодательства, таких как освещение в СМИ, общественное порицание, формирование профессиональной этики, репутация гражданского служащего. Не последнее место в этом вопросе занимает ротация государственных и муниципальных гражданских служащих;

- внедрение в российское законодательство четких критериев эффективности государственных закупок. К сожалению, в настоящее время эффективность закупок отождествляется с экономией бюджетных средств на торгах [Шмелева М. В., 2018]. И при этом абсолютно не учитываются такие важные аспекты, как качество поставленного товара (оказанных работ, услуг), уровень удовлетворенности заказчика и населения от выполненных работ (оказанных услуг) и др. Полагаем, что внедрение качественных показателей в оценку эффективности государственных и муниципальных закупок позволит сместить акцент в сторону результативности закупок, при котором будет важна не только экономия денежных средств, но и получаемый, в т. ч. социальный, эффект;

- максимальная типизация закупочной документации, а именно разработка библиотеки технических заданий. Библиотека технических заданий в совокупности с внедряемым в настоящее время каталогом товаров, работ и услуг поможет ликвидировать возможные сговоры между поставщиками и поставщиками и заказчиками.

В отношении типизации закупок в Российской Федерации сделаны первые шаги, в частности, разработан единый Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в котором содержится описание и требования к товарам, работам и услугам. Однако описаны далеко не все возможные закупки, меньше всего

охваченными остаются услуги и работы. Вопрос представляется масштабным, однако его результат позволит исключить сговор между заказчиком и поставщиком.

Таким образом, резюмируя все вышеизложенное, повышение привлекательности государственных закупок для реального сектора экономики — это вектор, по которому, по мнению автора, необходимо дальнейшее совершенствование контрактной системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги вышесказанному, хотелось бы отметить следующее. Сфера государственных и муниципальных закупок постоянно совершенствуется. Минфин России уже более двух лет проводит масштабную реформу контрактной системы, направленную на процедурное упрощение закупок, с одной стороны, и повышение эффективности использования бюджетных средств, с другой стороны. Кроме того, в настоящее время значимым вектором развития системы государственных и муниципальных закупок является ее цифровизация, все чаще говорят об электронных контрактах (смарт-контракты) [Косян Н. Г., Милькина И. В., 2019]. В публичном пространстве появились высказывания о внедрении технологий блокчейн в систему закупок [Изутова О. В., 2019] и др.

Несомненно, развитие цифровых закупок необходимо, т. к. мировой опыт свидетельствует о том, что наиболее эффективными и наименее коррумпированными являются закупки, проводимые с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Но в то же время, по мнению автора, в вопросах совершенствования контрактной системы необходимо уделить должное внимание такому важному направлению, как повышение привлекательности системы государственных и муниципальных закупок для поставщиков — организаций реального сектора экономики. В связи с этим в статье обоснован вывод о дополнительном бремени поставщиков через отвлечение денежных средств на длительное время в связи с необходимостью обеспечения исполнения контракта и (или) обеспечения гарантийных обязательств. В качестве меры совершенствования предложено установление дифференцированного подхода к определению размера обеспечения исполнения контракта (гарантийных обязательств).

Во-вторых, обозначена проблема реализации на практике при осуществлении государственных и муниципальных закупок принципа добросовестной конкуренции. Предложены направления борьбы с оппортунистическим поведением заказчика, среди которых можно выделить развитие неформальных методов борьбы с нарушением законодательства о контрактной системе и уточнение подхода к определению эффективности государственных и муниципальных закупок.

Увеличение количества потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг для государственной сферы будет способствовать росту конкуренции, а при соблюдении принципа ее добросовестности повысит эффективность не только самих закупок, но и эффективность использования бюджетных средств.

Список источников

Изутова О. В. Новое видение контрактной системы // Бюджет. 2019. № 4. URL: <http://bujet.ru/article/375095.php>.

Косян Н. Г., Милькина И. В. Блокчейн в системе государственных закупок // E-Management. 2019. № 1. С. 33–41.

Паулов П. А., Сотникова В. А. Опыт управления закупками в США // Бюллетень науки и практики. 2018. № 11. Т. 4. С. 401–404.

Савченко В. В. Анализ зарубежного опыта управления государственными и корпоративными закупками // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2. С. 166–172. URL: <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.2.166.172>.

Спирчагов Г. С., Нуретдинова Ю. В. Контрактная система в государственных закупках: проблемы правового регулирования и создания единой организационной структуры // Московский экономический журнал. 2018. № 4. С. 625–631.

Шмелева М. В. Эффективность осуществления закупок как важнейшая цель российской контрактной системы // Правовая парадигма. 2018. № 1. С. 79–83. URL: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.13>.

Юрченко Е. В., Юрченко А. А. Государственные закупки: современные проблемы // Вестник Финансового университета. 2015. № 4. С. 16–23.

Поступила в редакцию 10 октября 2019 г.

Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Izutova O.V. (2019). New Vision of the Contract System. *Byudzhet – Budget*, no. 4 (In Russ.). Available at: <http://bujet.ru/article/375095.php>.

Kosyan N.G., Milkina I.V. (2019). Blockchain in the Public Procurement System. *E-Management*, no. 1, pp. 33–41 (In Russ.).

Paulov P.A., Sotnikova V.A. (2018). Experience of Management of Purchases in the USA. *Byulleten' nauki i praktiki – Science and Practice Bulletin*, vol. 4, no. 11, pp. 401–404 (In Russ.).

Savchenko V.V. (2016). Analysis of Foreign Experience of State and Corporate Procurement Management Experience. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*, vol. 7, no. 2, pp. 166–172 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.2.166.172>.

Spirchagov G.S., Nuretdinova Yu.V. (2018). The Contract System in Public Procurement: Problems of Legal Regulation and Creation of a Single Organizational Structure. *Moskovskiy ekonomicheskij zhurnal – Moscow Economic Journal*, no. 4, pp. 625–631 (In Russ.).

Shmeleva M.V. (2018). The Effectiveness of Procurement As a Key Goal of the Russian Contract System. *Pravovaya paradigma – Legal Concept*, no. 1, pp. 79–83 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.13>.

Yurchenko E.V., Yurchenko A.A. (2015). Management of Government Procurements: Modern Problems. *Bulletin of the Financial University*, no. 4, pp. 16–23 (In Russ.).

Received 10.10.2019

Accepted for publication 08.04.2020