

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Белев С.Г.

**Анализ бюджетных последствий перехода к
федеральной контрактной системе**

Москва 2019

Аннотация. В работе определены основные изменения в российском законодательстве о государственных закупках с точки зрения их потенциала воздействия на эффективность государственного заказа, представлен обзор специфики контрактных отношений в сегменте закупок «государство для государства», проведена эмпирическая оценка последствий исследуемых изменений и проанализированы ее результаты. Установлено, что несмотря на гораздо более широкий и глубокий охват всех этапов осуществления государственных закупок, изменения в законодательстве не могут привести к решению накопившихся проблем. Выявлено, что в значительной доле случаев закупки в секторе «государство для государства» не являются компенсацией «провалов рынка», что может приводить как к снижению эффективности соответствующих отраслей экономики, так и действовать в ущерб основным функциям госсектора. Эмпирический анализ бюджетных последствий на примере строительной отрасли также не позволяет подтвердить эффективность федеральной контрактной системы.

Abstract. This paper identifies the main changes in the Russian public procurement legislation in terms of their potential impact on the effectiveness of public procurement, provides an overview of the specifics of contractual relations in the “state-to-state” procurement segment. The report also presents an empirical research of the consequences of the changes studied and the analysis of the results. It was found that despite the much wider and deeper coverage of all stages of public procurement, changes in legislation cannot lead to the solution of the existing problems. It was revealed that in a significant proportion of the procurement in the “state-to-state” sector, it is not a compensation for “market failures”. Such situation can result in a decrease in the efficiency of relevant economic sectors as well as in the deterioration of the main functions of the public sector. The empirical analysis of the budgetary consequences on the example of the construction industry also cannot confirm the effectiveness of the federal contract system.

Белев С.Г. старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Анализ основных нормативно-правовых изменений при переходе к федеральной контрактной системе.....	6
1.1 Обзор нормативно-правовой регламентации этапа планирования.....	6
1.2 Обзор регламентации этапа размещения	13
1.2.1 Расширение возможностей для выбора способа отбора поставщика.....	14
1.2.2 Восстановление предварительного квалификационного отбора.....	17
1.2.3 Введение антидемпинговых мер.....	24
1.2.4 Введение оснований и условий применения критерия стоимости владения	25
1.2.5. Расширение оснований для закупок у единственного поставщика.....	27
2 Обзор специфики контрактных отношений в сегменте закупок «государство для государства»	30
2.1 Структура и масштаб сектора закупок «государство для государства»	35
2.2 Способы закупок в секторе сектора «государство для государства».....	39
2.3 Характеристика процесса ценообразования в сегменте сектора «государство для государства».....	41
3. Оценка последствий перехода к федеральной контрактной системе на примере строительной отрасли.	53
3.1 Методология оценки.	53
3.2 Основные результаты.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	67
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	71

ВВЕДЕНИЕ

Снижение бюджетных возможностей, сокращение инвестиций привело к увеличению значимости контрактной системы как инструмента экономической политики. С 2014 года в России начался переход к контрактной системе в сфере закупок, предполагающий весьма широкий спектр изменений в практике планирования, проведения и контроля исполнения государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказания услуг. Контрактная система регулирует весь комплекс отношений между заказчиком и поставщиком товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. В законе о контрактной системе основной упор сделан не на контроль за формальными процедурами, а на оценку полученных результатов. Основным отличием Закона о контрактной системе от ранее действующего законодательства о размещении заказов является более широкая сфера регулирования. Ранее можно было регулировать только процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заключения с ними контрактов. Контрактная система же распространяет свое действие на весь цикл закупок, регулирует «предконтрактную» стадию, этап определения поставщика, заключения контракта и «постконтрактный этап», включая мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок.

Актуальность темы обусловлена не устранёнными недостатками предыдущей практики осуществления государственных расходов посредством контрактно-закупочных процедур: узкие рамки правового регулирования, высокая степень коррупции, ограничения государственного контроля и отсутствие системы общественного контроля, низкий уровень информационной открытости, отсутствие ключевых показателей эффективности, низкая мотивация заказчиков к достижению конечного результата закупки, необразованность специалистов, осуществляющих размещение заказа. Контрактная система является объектом перекрестной критики. Мнения, предложения и замечания зачастую носят противоречивый и отчасти взаимоисключающий характер.

В рамках первого раздела представлен анализ основных нормативно-правовых изменений при переходе к федеральной контрактной системе. В частности, представлен обзор нормативно-правовой регламентации этапа планирования, обзор регламентации этапа размещения, а также обзор нормативно-правовой регламентации этапа исполнения.

В рамках второго раздела представлен обзор специфики контрактных отношений, формируемых при исполнении контрактов по государственному заказу, подпадающих под действие Федерального закона от № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в сегменте закупок «государство для государства».

Наконец, в третьем разделе представлена эмпирическая модель оценки бюджетных последствий перехода к федеральной контрактной системе на примере строительной отрасли Российской Федерации. Выделены основные гипотезы, проведен анализ результатов эмпирической оценки и сделаны выводы о бюджетных последствиях перехода к федеральной контрактной системе.

1 Анализ основных нормативно-правовых изменений при переходе к федеральной контрактной системе

1.1 Обзор нормативно-правовой регламентации этапа планирования

До принятия Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон 44-ФЗ) законодательной регламентации этапа планирования закупок не существовало вовсе. Это видно уже из названия ранее действовавшего Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ - "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон 94-ФЗ). При этом согласно ст.5 94-ФЗ под размещением заказов понимались «действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов» и иных гражданско-правовых договоров, а ч.4 ст.9 содержала уточнение, что заказ признается размещенным со дня заключения контракта. Таким образом, за рамками регулирования Закона 94-ФЗ оставались и стадии, предшествующие размещению заказа (то есть его планирование), и стадии, следующие за размещением (то есть его исполнение).

Согласно ст.16 Закона 44-ФЗ планирование закупок осуществляется посредством формирования заказчиками планов и планов-графиков закупок. Отличие между этими документами заключается, главным образом, в сроке действия. Планы закупок формируются на срок, соответствующий сроку действия закона о бюджете (который, согласно ст.169 Бюджетного кодекса, для федерального и региональных бюджетов составляет 3 года, а для муниципальных бюджетов может составлять 3 года или 1 год), а планы-графики закупок – на 1 год. К числу недостатков норм 44-ФЗ по рассматриваемому вопросу можно отнести то обстоятельство, что они не предусматривают возможности отказа от одновременного составления планов и планов-графиков закупок в случае, если муниципальный бюджет утверждается на год.

Из различий в сроках действия плана и плана-графика закупок вытекают определенные различия в их формате, то есть - в степени конкретности. Однако детально рассматривать содержание и различия плановых документов в сфере закупок нет смысла, поскольку их практическое значение, на наш взгляд, невелико.

Вводя эти документы в практику госзакупок, разработчики Закона 44-ФЗ, преследовали две основные цели:

- обеспечить заблаговременное информирование потенциальных поставщиков о предстоящих госзакупках;

- дисциплинировать заказчика, обеспечив более равномерный график осуществления закупок в течение года, и противодействовать практике смещения основного объема закупок на конец года, что приводит к форсированию сроков исполнения контрактов и негативно сказывается на качестве их исполнения.

Однако, на наш взгляд, самим фактом утверждения планов и планов-графиков закупок достичь этих целей нельзя, поскольку оба эти вида документа принимаются и изменяются самим заказчиком. Причем большинство заказчиков вносят изменения в эти документы множество раз в течение года. Так, по официальным данным среднее по заказчикам число версий плана-графика в 2016 году составляло 73,5, а в 2017 снизилось до 13,04[1].

Можно предположить, что при такой частоте изменений эти документы не могут обеспечить ни надежной информации для поставщиков, ни равномерного графика закупок для заказчика и превращаются в пустую формальность, на соблюдение которой тем не менее расходуются вполне реальные ресурсы. Для проверки этой гипотезы в ходе исследования мы, во-первых, проанализировали данные о распределении закупок в течение года до и после введения в практику планов и планов-графиков закупок, а во-вторых, попытались определить удельный вес обращений поставщиков к планам и планам-графикам в общем количестве обращений поставщиков к различным документам закупок.

В то же время, в главе 2 Закона 44-ФЗ, посвященной стадии планирования закупок, есть ряд норм, которые потенциально способны иметь очень значительный эффект, хотя далеко не все из них на настоящий момент заработали в полную силу. Речь идет о нормах статьи 19 о нормировании в сфере закупок, статьи 22 об обосновании начальной (максимальной) цены контракта и статьи 23 о каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч.1 ст.19 под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам, в том числе - к их количеству, качеству, потребительским свойствами и предельной цене. Требования к товарам, работам, услугам, закупаемым подведомственными заказчиками, должны определяться отраслевыми органами государственной власти и местного самоуправления на основании общих правил нормирования, установленных высшим органом власти соответствующего публично-правового образования, исходя из необходимости надлежащего

обеспечения государственных (муниципальных) нужд, - с одной стороны, и предотвращения закупок предметов роскоши или продукции с избыточными потребительскими свойствами – с другой.

На федеральном уровне общие правила нормирования установлены Постановлением Правительства РФ от 02.09.2015 N 927 "Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)". Это Постановление содержит обязательный перечень товаров, работ и услуг, подлежащих нормированию, а применительно к некоторым из них – также предельные потребительские характеристики и (или) предельные цены, дифференцированные по уровням служебной иерархии должностных лиц, для которых они закупаются. В случае если Постановлением предельные характеристики и (или) предельные цены отдельных видов товаров, работ и услуг не установлены – они подлежат установлению отраслевыми органами власти в ведомственных перечнях.

В обобщенном виде в обязательный перечень вошли следующие виды товаров, работ и услуг:

- компьютеры, ноутбуки, принтеры, сканеры - предельные характеристики и цены не установлены;

- мобильные телефоны – установлены предельные цены (5-15 тыс. руб. для разных должностей);

- легковые автомобили – установлены предельные характеристики (мощность двигателя не более 200 лошадиных сил) и предельные цены (1,5-2,5 млн. руб. для разных должностей);

- прочие автотранспортные средства – предельные характеристики и цены не установлены;

- мебель для сидения с металлическим и деревянным каркасом – установлены предельные характеристики по материалам обивки и породам дерева;

- услуги такси, услуги по аренде легковых автомобилей – установлена предельная характеристика (мощность двигателя), предельные цены не установлены;

- услуги связи по передаче данных, программное обеспечение - предельные характеристики и цены не установлены.

Таким образом, по большинству товарных позиций (за исключением мобильных телефонов и автомобилей) рассматриваемое Постановление Правительства серьезных ограничений по закупаемой продукции не содержит. Более того, ни Закон 44-ФЗ, ни само это Постановление Правительства не дают четкого ответа на вопрос, обязаны ли заказчики соблюдать требования обязательного перечня до принятия ведомственных перечней. На наш взгляд, на этот вопрос скорее следует ответить отрицательно, в том числе и потому, что Постановление Правительства N 927 предоставляет ФОИВ возможность при утверждении ведомственных перечней отступить в сторону смягчения¹ от установленных обязательным перечнем предельных характеристик и цен при наличии на то обоснования. И на практике некоторые ведомства этой возможностью воспользовались – например, в ведомственном перечне Минобороны при общем ограничении цены легковых автомобилей для высших должностных лиц в обязательном перечне суммой 2,5 млн. руб. это значение установлено на уровне 7,5 млн. руб. В ходе исследования мы попытались установить, соблюдали ли федеральные заказчики требования обязательного перечня до вступления в силу ведомственных перечней.

В соответствии с Постановлением Правительства № 927 ведомственные перечни должны были вступить в силу с 1 января 2016 г. Однако абсолютное большинство ведомственных перечней были приняты значительно позже – в 2016-2017 и даже 2018 году. Лишь одно федеральное ведомство из почти тридцати соблюло предписанный Правительством срок разработки актов о нормировании [2].

При разработке ведомственных перечней помимо позиций, входящих в обязательный перечень, ФОИВ обязаны были включать в свои перечни позиции, доля которых (по числу контрактов или цене) превышает 20 % в общем объеме закупок ведомства и подведомственных ему учреждений (ГУПов), а также были вправе включать в ведомственный перечень любые другие товары, работы и услуги.

Анализ утвержденных на настоящий момент ведомственных перечней демонстрирует значительное разнообразие подходов ФОИВ к их составлению:

- отдельные ФОИВ вообще не выполнили требований Правительства – то есть не утвердили даже отсутствующих в общем перечне значений требований к потребительским характеристикам продукции. Например, в ведомственном перечне Росреестра [3]

¹ Ужесточать требования обязательного перечня ФОИВ имеют неоспоримое право в силу Закона 44-ФЗ

присутствует всего 1 позиция – легковые автомобили. Предельные цены по ней по сравнению с обязательным перечнем не изменены, но мощность двигателя снижена с 200 до 150 л.с.

- некоторые ФОИВ (например, Минкульт, Ростехнадзор) [4, 5] ограничились минимально необходимыми для соблюдения требований Правительства мерами – то есть установили значения предельных характеристик продукции, входящей в обязательный перечень, но не установили для нее предельных цен.

– многие ФОИВ (в т.ч. Минстрой, Минобрнауки, Росздравнадзор) [6, 7, 8] установили и значения предельных характеристик продукции, входящей в обязательный перечень, и предельные цены на всю или часть такой продукции. Некоторые ведомства из этой группы одновременно добавили в обязательный перечень пару позиций, например, Минфин, Минздрав и Росавтодор [9, 10, 11] - предельные характеристики других видов офисной мебели (столов, шкафов и пр.), а Минэкономразвития [12], кроме того, - предельные характеристики материалов для косметического ремонта.

- наконец, небольшое число ФОИВ распространили нормирование почти на всю номенклатуру закупаемой ими и подведомственными организациями продукции. Ярким примером является Минстрой [13], который утвердил предельные характеристики и цены не только по всем позициям обязательного перечня, но и по большому числу дополнительных товарных позиций, начиная от холодильников и кондиционеров и заканчивая карандашами и бумагой (в том числе – туалетной).

Принимая во внимание многообразие ведомственных подходов к нормированию, одной из задач исследования был анализ степени влияния различий в таких подходах на средние цены подлежащих нормированию товаров, работ и услуг, закупавшихся для нужд заказчиков, подведомственных различным ФОИВ.

Другой потенциально важной нормой главы 2 Закона 44-ФЗ, посвященной планированию закупок, является статья 22 об обосновании начальной (максимальной) цены контракта (далее также - НМЦК). Необходимость обоснования НМЦК не является новацией Закона 44-ФЗ – это положение было предусмотрено еще ст.19.1 Закона 94-ФЗ. Однако Закон 44-ФЗ, во-первых, формализовал правила обоснования НМЦК, а во-вторых, ввел контроль за их соблюдением. В частности, в ст.22 Закона 44-ФЗ перечислены методы, которые могут применяться заказчиком для определения НМЦК, аналогичные методам, предусмотренным Налоговым кодексом для определения цен в целях налогообложения. Приоритетным среди этих методов в Законе 44-ФЗ, как и в Налоговом кодексе, считается метод сопоставимых

рыночных цен, который заключается в установлении НМЦК «на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг». Тот же метод считался приоритетным и в период действия Закона 94-ФЗ, однако основная проблема при его применении состоит в нахождении достоверной информации о рыночных ценах идентичных (однородных) товаров, работ, услуг. Статья 22 Закона 44-ФЗ предлагает заказчику использовать в качестве источников информации данные о ценах на идентичную (аналогичную) продукцию в ранее исполненных госконтрактах, в рекламе, котировках бирж и статистической отчетности, либо информацию, полученную по запросу заказчика у поставщиков, осуществляющих поставки идентичных (однородных) товаров, работ, услуг, а также информацию, полученную в результате размещения запросов цен в единой информационной системе. Однако расширение перечня возможных источников информации о рыночных ценах не решило главную проблему – обеспечения достоверности этой информации. Скорее наоборот – предоставило заказчику возможность для манипуляций, позволяя в этом многообразии источников найти тот, который позволяет обосновать ту НМЦК, которую заказчик желает установить. Поэтому на настоящий момент ст.22 сама по себе не имеет практического значения.

В то же время, она находится в тесной взаимосвязи с другой статьей главы о планировании закупок – статьей 23, которая предусматривает создание каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сама статья 23 не раскрывает ни содержание, ни функции указанного каталога, оставляя решение этих вопросов на усмотрение Правительства Российской Федерации. Утвержденное Правительством во исполнение этой нормы Постановление от 08.02.2017 N 145 содержит правила формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также правила использования каталога.

Согласно Постановлению № 145 каталог формируется на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 и включает в себя применительно к каждому наименованию товара, работы, услуги, в частности, следующую информацию: единицы измерения их количества или объема; информацию о типовых контрактах, подлежащих применению при их закупке, о распространяющихся на данную продукцию технических регламентах, а также описание ее потребительских свойств и иных характеристик. При этом в отношении каждой

характеристики, имеющей количественную оценку, в каталоге указываются диапазоны допустимых значений или неизменяемые значения, если таковые установлены в процессе нормирования. Согласно Постановлению от 08.02.2017 N 145 при планировании и осуществлении закупки заказчик по общему правилу обязан использовать информацию, включенную в соответствующую позицию каталога, в том числе указывать характеристики товара, работы, услуги в соответствии с приведенным в каталоге описанием.

Однако регулирующую силу этих норм не следует переоценивать по ряду причин. Во-первых, потому, что в рамках позиций Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности сформулировать сколько-нибудь конкретные требования к продукции невозможно. Например, данный классификатор подразделяет легковые автомобили лишь на 3 группы:

- Средства транспортные с двигателем с искровым зажиганием, с рабочим объемом цилиндров не более 1500 см³, новые (код 29.10.21);

- Средства транспортные с двигателем с искровым зажиганием, с рабочим объемом цилиндров более 1500 см³, новые (код 29.10.22);

- Средства транспортные с поршневым двигателем внутреннего сгорания с воспламенением от сжатия (дизелем или полудизелем), новые (код 29.10.23).

Очевидно, что диапазон допустимых значений потребительских свойств (а следовательно, – и диапазон цен) в рамках каждой из этих групп каталога будет настолько широк, что для целей конкретной закупки каталог не будет содержать сколько-нибудь значимой информации. Нормирование (в тех случаях, когда таковое применяется) не позволит сузить этот диапазон, поскольку, как было показано выше, даже на федеральном уровне наблюдается существенный разброс ведомственных норм (от полного отсутствия нормирования до регламентации характеристик и цен по всей номенклатуре закупаемой продукции). Дифференциацию правил нормирования на субнациональном уровне ответственные за ведение каталога ФОИВ не смогут не только учесть, но и просто отследить.

Во-вторых, потому, что само Постановление от 08.02.2017 N 145 наделяет заказчиков правом использовать в процессе закупок дополнительные (по сравнению с предусмотренными каталогом) потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товара, работы, услуги при наличии соответствующего обоснования.

И, наконец, в-третьих, потому, что на сегодняшний день каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд не содержит не только

потребительских свойств таких товаров, работ и услуг, но даже полного перечня их наименований.

Тем не менее, даже сегодня - на первой стадии формирования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, этот каталог способен противодействовать некоторым коррупционным правонарушениям, в том числе так называемым «слепым закупкам». Так принято называть закупки, при которых заказчик в целях обеспечения «победы» желательного для него поставщика умышленно искажает наименование объекта закупки, чтобы потенциальные конкуренты не могли найти сведения о данной закупке в информационной системе.

В перспективе каталог способен сыграть куда более существенную роль в процессе госзакупок. В частности, Минэкономразвития планирует к каждому включенному в него объекту закупок привязать перечень конкретных товаров, закупаемых по этому коду каталога, с указанием торговых марок, производителей, характеристик и так называемых референтных цен, которые могут использоваться как для обоснования НМЦК, так и для закупок по системе «электронного магазина».

Появление в каталоге «референтных цен» - то есть средних цен на весь ассортимент стандартной продукции, закупаемой для госнужд, не только повысит качество обоснования НМЦК, но и позволит привлечь внимание контролирующих органов к закупкам, цены которых существенно отклоняются от референтных и, тем самым, снизит риск коррупционных нарушений, связанных с завышением цены при неконкурентных закупках. Однако на настоящий момент каталог не только не содержит референтных цен, но и вообще полностью не сформирован. А потому отслеживать его влияние на практику госзакупок преждевременно.

1.2 Обзор регламентации этапа размещения

Основным принципом Закона № 94-ФЗ, радикально отличавшим его от закупочного законодательства других стран и вызывавшим его непримиримую критику со стороны отечественных заказчиков, которая в конце концов и привела к замене его Законом 44-ФЗ, была установка на борьбу с коррупцией за счет детальной регламентации действий заказчика и ограничения возможностей для принятия им дискреционных решений. Жесткость Закона 94-ФЗ выражалась, в частности: в признании электронного аукциона приоритетным способом размещения заказа и ограничении оснований для применения других процедур отбора поставщика, в запрете предварительного квалификационного отбора (правда, в последние годы действия 94-ФЗ из этого правила были установлены исключения), в

ограничении веса качественно-квалификационных критериев в процессе отбора. Критика этих положений Закона 94-ФЗ сводилась к тому, что они препятствуют закупке качественной продукции, вынуждая заказчика осуществлять отбор поставщика по цене, и позволяют недобросовестным поставщикам выигрывать торги за счет демпинга, что, в конечном счете, приводит к срыву исполнения контракта. Защитники Закона 94-ФЗ возражали на это, что, во-первых, заказчик имеет все возможности для закупки продукции с самыми высокими качественными характеристиками – для этого достаточно заложить такие характеристики в требования к закупаемой продукции. А, во-вторых, что обеспечение исполнения контракта, которое заказчик вправе установить в размере до 30 % от стоимости контракта, является значительно более эффективным способом защиты от недобросовестных поставщиков по сравнению с предварительным квалификационным отбором. Однако, как известно, в этой полемике сторонники Закона 94-ФЗ потерпели поражение.

Ниже приводится сравнение наиболее значимых положений Закона 94-ФЗ (в его последней редакции) и Закона 44-ФЗ, регламентирующих стадию размещения заказа. При этом следует оговориться, что приводимое сравнение дает не вполне точное представление о различиях позиций оппонентов, поскольку в последние три года действия Закона 94-ФЗ (2011-2013) в него вносились изменения, подготовившие смену парадигмы регулирования госзакупок.

1.2.1 Расширение возможностей для выбора способа отбора поставщика

Приоритет аукциона среди других способов отбора поставщиков был закреплен уже первоначальной редакцией Закона 94-ФЗ, согласно которой «размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, которые соответственно производятся, выполняются, оказываются не по конкретным заявкам заказчика, уполномоченного органа, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам, осуществляется путем проведения аукциона» (ч.4 ст.10). С 2010 года (в соответствии с Федеральным законом от 25.11.2009 N 273-ФЗ) «бумажные» аукционы были заменены электронными. Перечень товаров, работ, услуг, размещение заказов на которые могло осуществляться исключительно путем проведения электронного аукциона, был закреплен Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.02.2008 N 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона». Беспрецедентным в мировой практике было включение в этот перечень работ по

строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства (за исключением особо опасных и технически сложных объектов, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог, размещение заказа на которые допускалось путем проведения конкурса).

Приверженность идеологов Закона 94-ФЗ электронному аукциону имеет простое объяснение – возможности для коррупционных злоупотреблений при этом способе закупок минимальны, поскольку в данном случае применяется единственный и абсолютно прозрачный критерий отбора – цена, и отсутствует прямое взаимодействие между заказчиком и поставщиками - электронные аукционы проводятся операторами электронных площадок. (Хотя, разумеется, и на электронном аукционе возможности для коррупционных злоупотреблений сохраняются - например, при махинациях заказчика, получивших название «слепых закупок»).

Одной из основных целей противников Закона 94-ФЗ было исключение объектов кап.строительства из «аукционного перечня», что вполне объяснимо, учитывая, что львиная доля хищений бюджетных средств всегда приходилась именно на строительство. Однако прямо обнаружить эту цель в процессе принятия Закона 44-ФЗ противники Закона 94-ФЗ, видимо, не решились. Поэтому в тексте Закона 44-ФЗ решение вопроса о перечне товаров, работ и услуг, размещение заказов на которые должно проводиться на электронных аукционах, было предоставлено Правительству. В первой редакции Распоряжения Правительства от 21 марта 2016 г. N 471-р, принятого во исполнение этой нормы Закона 44-ФЗ, объекты кап.строительства на сумму свыше 150 млн. рублей были исключены из «аукционного перечня». Неизвестно, отслеживались ли практические последствия этого решения, во всяком случае, они никогда не были официально обнародованы. Тем не менее, распоряжением Правительства № 890-р от 13.05.2016 г. кап.строительство на сумму свыше 150 млн. рублей (за исключением особо опасных и технически сложных объектов) возвращено на электронный аукцион. Чтобы восполнить недостаток официальных данных, в настоящем исследовании мы предприняли попытку самостоятельно оценить последствия отказа от аукционного способа размещения заказов на кап.строительство на сумму свыше 150 млн. рублей в 2014 году и возврата к их аукционному размещению с 1 января 2017 г.

Второй целью противников Закона 94-ФЗ было введение на аукционе квалификационного отбора, который проводится уже после подведения итогов аукциона, что позволяет дезавуировать его результаты. В первые годы действия Закона 94-ФЗ

квалификационные требования к участникам аукциона можно было предъявлять только в двух случаях:

- при размещении заказа на капитальное строительство на сумму свыше 50 миллионов рублей. Причем эти требования (наличие за последние пять лет опыта выполнения аналогичных работ на сумму не менее 20 процентов начальной цены контракта, на право заключить который проводится аукцион) были установлены самим Законом, а, следовательно, заказчик не имел возможности их варьировать (ч.2.1 ст.11);

- при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства. В этих случаях предъявлялось общее требование о наличии у участников размещения заказа «производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом заказа», содержание которого конкретизировалось в каждом отдельном случае заказчиком.

В 2011-12 годах основания для проведения квалификационного отбора были расширены. Во-первых, квалификация допускалась при размещении заказов на поставки пищевых продуктов и услуг общественного питания для образовательных, медицинских и социальных учреждений (ч.2.3 ст.11). Во-вторых, Правительство было наделено правом устанавливать дополнительные требования, в том числе квалификационные, «к участникам размещения заказов при размещении заказов на поставки, выполнение, оказание соответственно отдельных товаров, работ, услуг для федеральных нужд, а также нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд в целях исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, источником финансового обеспечения которых частично или полностью являются целевые межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации». Как видим, эта норма допускала самое широкое толкование. На практике, однако, в период действия Закона 94-ФЗ дополнительные требования предъявлялись только к участникам размещения заказов на поставки товаров текстильной и легкой промышленности и вещевого имущества для силовых ведомств, причем эти требования сводились к использованию сырья и материалов российского происхождения [14]. Аналогом данной нормы в Законе 44-ФЗ является ч.2 ст.31, при этом масштабы применения квалификационного отбора расширились.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.02.2015 N 99 дополнительные квалификационные требования (в число которых входит наличие опыта

выполнения аналогичных работ или услуг, наличие материальных, финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для исполнения контракта) предъявляются при размещении заказов на: выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия, реставрации музейных предметов и музейных коллекций; строительных работ на сумму свыше 10 млн. рублей (этот порог в 5 раз ниже установленного Законом 94-ФЗ и фактически распространяется на любое строительство); оказание транспортных услуг и работ, связанных с выполнением воинских морских и речных перевозок, а также связанных с техническим обслуживанием и ремонтом железнодорожного подвижного состава, находящегося в оперативном управлении Вооруженных Сил Российской Федерации. В результате появления дополнительных квалификационных требований заказчик получил возможность варьировать их количественные значения, «подгоняя» их под показатели определенного поставщика, что существенно снизило прозрачность электронных аукционов. О масштабах данной проблемы свидетельствует такая статистика: в 2016 году признаны несостоявшимися более половины (52,2%) электронных аукционов, при этом основной причиной этого было несоответствие вторых частей заявок участников требованиям аукционной документации (по этой причине было признано недействительными 46,4% аукционов) [15]. При этом в большинстве случаев² после признания аукциона несостоявшимся контракт заключается с единственным участником, заявка которого была признана соответствующей требованиям аукционной документации.

1.2.2 Восстановление предварительного квалификационного отбора

В первоначальной редакции Закона 44-ФЗ (действовавшей вплоть до 1 июля 2018 года) приоритетной процедурой отбора поставщиков был объявлен открытый конкурс, отступления от которого допускались по основаниям, предусмотренным тем же законом (ч.2 ст.48). На самом же деле уже в период действия этой нормы открытый конкурс не только не стал приоритетной, но был достаточно редкой процедурой отбора поставщика, что обусловлено, как нежеланием Правительства радикально сужать перечень товаров, работ, услуг, подлежащих закупке на электронном аукционе, так и введением Законом 44-ФЗ новых процедур закупок. Так, в 2016 году стоимость контрактов, заключенных по результатам открытого конкурса, составляла 13% от общей стоимости заключенных контрактов, а в 2017 снизилась до 7%.

² Специальной статистики по аукционам нет, но по результатам всех процедур, признанных несостоявшимися, контракт с единственным участником в 2017 году заключался в 83,5% случаев.

Конкурс, в отличие от аукциона, по определению является процедурой непрозрачной, поскольку отбор осуществляется по многим критериям, некоторые из которых плохо поддаются или вообще не поддаются формализации. Причем при переходе от 94-ФЗ к 44-ФЗ роль субъективных критериев оценки возросла. Так, по Закону 94-ФЗ использование квалификационных критериев допускалось только применительно к работам и услугам (пп.1 п.1 ст.32). По Закону 44-ФЗ использование квалификационных критериев возможно и при закупке товаров, хотя необходимости в оценке квалификации поставщика в данном случае нет. Более того, если раньше для оценки квалификации использовались относительно формализованные критерии (опыт выполнения аналогичных контрактов, наличие специалистов определенного уровня квалификации), то по Закону 44-ФЗ квалификация участников может оцениваться, например, с точки зрения деловой репутации.

Помимо простого конкурса, который применялся в период действия Закона 94-ФЗ, Законом 44-ФЗ были предусмотрены новые разновидности конкурса, еще более расширившие пределы усмотрения заказчика, а именно:

а) Конкурс с ограниченным участием, отличающийся от открытого наличием у заказчика права проводить предквалификационный отбор по дополнительным квалификационным требованиям, установленным Правительством (ст. 56). Этот вид конкурса может применяться в случаях:

- если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны осуществить только поставщики, имеющие необходимый уровень квалификации. Перечень таких товаров, работ, услуг утверждается Правительством;

- выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, документов Архивного фонда и других аналогичных работ.

Цитируемые формулировки не позволяют судить о масштабах применения конкурсов с ограниченным участием, поскольку наиболее принципиальные вопросы оставлены Законом на усмотрение Правительства. Перечень товаров, работ, услуг, которые «по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера» осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, утвержден Постановлением Правительства от 4 февраля 2015 г. N 99 и включает:

- работы по проектированию, сооружению и выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии;
- работы по обращению с ядерными материалами, отработавшим ядерным топливом, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами;
- работы по конструированию и изготовлению оборудования, применяемого на объектах использования атомной энергии;
- работы по ремонту вооружения и военной техники ядерного оружейного комплекса;
- работы по строительству, реконструкции или капитальному ремонту особо опасных, технически сложных, уникальных объектов капитального строительства, искусственных дорожных сооружений, в случае если начальная цена контракта для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн. рублей, для обеспечения муниципальных нужд - 50 млн. рублей;
- услуги общественного питания или поставки пищевых продуктов для образовательных, медицинских, детских и социальных организаций, если начальная цена контракта превышает 500 тыс. рублей;
- работы по определению кадастровой стоимости при проведении государственной кадастровой оценки;
- обязательный публичный технологический и ценовой аудит крупных инвестиционных проектов с государственным участием;
- услуги по организации отдыха и оздоровления детей.

Хотя не все перечисленные основания для проведения конкурса с ограниченным участием представляются бесспорными, в целом следует констатировать, что Правительство не стремилось искусственно расширять сферу его применения. Так, в 2016-2017 годах стоимость контрактов, заключенных по результатам открытого конкурса с ограниченным участием, составляла около 4% от общей стоимости заключенных контрактов. На наш взгляд, такой подход является правильным, поскольку квалификационный отбор по самому своему определению ограничивает конкуренцию, особенно в случае использования таких субъективных критериев как «деловая репутация». Надо отметить, что в отличие от Закона 44-ФЗ, рассматриваемое Постановление Правительства не предусматривает возможности использования такого критерия как «деловая репутация». Однако, как отмечалось выше, риски искусственного ограничения конкуренции существуют и при использовании более формализуемых критериев, так как заказчик получает возможность предъявлять избыточные требования, подгоняя их к показателям нужного ему поставщика. Подтверждением

существования этой проблемы является факт отказа Правительства от использования требований к наличию материальных ресурсов при проведении конкурсов на выполнение строительных работ, который состоялся через 1,5 года после их введения (см. Постановление Правительства РФ от 14.11.2016 N 1185).

Помимо открытого применяется закрытый конкурс с ограниченным участием, который в целом проводится по тем же правилам, однако информация о закупке не публикуется в единой информационной системе, а сообщается заказчиком ограниченному кругу лиц. Как и для прочих закрытых процедур основаниями для проведения закрытого конкурса с ограниченным участием являются закупки товаров, работ, услуг для федеральных нужд, если сведения о таких нуждах или таких товарах, работах, услугах составляют государственную тайну, закупки, осуществляемые «силовыми» ведомствами, и некоторые другие (ч.2 ст.84). Закрытый конкурс с ограниченным участием применяется значительно реже открытого. По результатам мониторинга применения Закона 44-ФЗ, в 2016 году на закрытый конкурс с ограниченным участием приходилось 0,3% от общей стоимости всех извещений о закупках³.

б) Двухэтапный конкурс (ст. 57). В этом виде конкурса заказчик также вправе проводить предквалификационный отбор по дополнительным квалификационным требованиям, установленным Правительством, хотя не это является отличительной характеристикой данного вида конкурса. Специфической его характеристикой является наличие у заказчика права на первом этапе конкурса проводить переговоры с его участниками с целью уточнения требований к объекту закупки (по функциональным, техническим, качественным или эксплуатационным характеристикам) и (или) критериев оценки конкурсных заявок. На втором этапе заказчик запрашивает у участников конкурса их ценовые предложения по уточненному объекту закупки. Условиями применения этого вида конкурса является, во-первых, наличие у заказчика потребности в уточнении характеристик объекта закупки, и, во-вторых, принадлежность объекта закупки к одной из следующих категорий: научные исследования, проектные работы, эксперименты, изыскания, поставка инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисные контракты, создание или исполнение произведений литературы или искусства.

В своих предыдущих работах [16] мы отмечали, что, несмотря на широкое распространение в мировой практике, процедура двухэтапного конкурса имеет важный

³ Данные за 2017 год не приводятся, поскольку в Сводном аналитическом отчете по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам 2017 года содержатся явные арифметические ошибки по этому вопросу

недостаток, заключающийся в том, что участнику конкурса, предложившему оптимальный способ решения стоящей перед заказчиком задачи, не гарантирована победа в конкурсе, а значит, - его интеллектуальный вклад может остаться без вознаграждения. Это лишает поставщиков стимулов участвовать в двухэтапном конкурсе.

В Законе 94-ФЗ такой способ размещения заказа как двухэтапный конкурс отсутствовал. Вместо этого заказчику было предоставлено право при отсутствии у него четкого представления об оптимальном способе (технологии) выполнения сложных научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ или услуг запросить у потенциальных поставщиков предложения, которые могут лечь в основу технического задания. Этой процедуре был присущ тот же недостаток, что и двухэтапному конкурсу.

С учетом этого мы предлагали при закупках инновационной продукции использовать не двухэтапный конкурс, а «два конкурса: один из них должен быть направлен на анализ альтернативных вариантов решения стоящей перед заказчиком задачи по методу «издержки — выгоды» и формирование конкурсного предложения (т.е. предмета закупки), а второй — на его реализацию» [16].

Другим важным изменением в регламентации конкурса было повышение значимости субъективных критериев оценки конкурсных предложений. Хотя при сравнении нормативных актов Правительства, регламентирующих порядок оценки конкурсных предложений в период действия Закона 94-ФЗ и в настоящее время, на первый взгляд кажется, что вес стоимостных критериев оценки по большинству видов товаров, работ и услуг даже несколько повысился. Так, по ранее действовавшему Постановлению Правительства от 10.09.2009 N 722 [17] минимальный вес цены составлял 35%, а по действующему Постановлению Правительства от 28.11.2013 N 1085 [18] минимальная значимость стоимостных критериев оценки по всем видам товаров составляет 70%, а по большинству видов работ и услуг – 60%. Однако в стоимостные критерии оценки помимо цены входят также расходы на эксплуатацию и ремонт товаров (объектов), использование результатов работ, которые могут иметь равную значимость с ценой. Таким образом, при одновременном использовании обоих стоимостных критериев с равной значимостью минимальный вес цены только по товарам соответствует ранее действовавшему значению в 35%, а по работам и услугам снижается до 30%. Ранее также допускалось применение таких критериев как расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание товара, однако значимость каждого из них была ограничена 10-ю процентами, а при одновременном их

использовании – 20-ю. Между тем, по нашему убеждению, такие критерии как цена и расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание по общему правилу не должны иметь равную значимость, так как на момент приобретения товара (объекта) расходы на его обслуживание (эксплуатацию) являются гипотетической величиной. Исключением из этого правила являются так называемые контракты жизненного цикла, в рамках которых риски превышения фактических эксплуатационных расходов над плановыми несет поставщик или подрядчик, поскольку в таких контрактах фиксируется не только стоимость приобретения, но и стоимость обслуживания, эксплуатации и ремонта объекта закупок в течение срока службы, обязательства по осуществлению которых несет поставщик (подрядчик). Соответственно поставщик или подрядчик не заинтересован в занижении этих расходов, поскольку они представляют собой часть платежей в его пользу по контракту. Наоборот — в случае недооценки размера эксплуатационных расходов в таком контракте поставщик (подрядчик) несет убытки, поскольку по общему правилу цена контракта является твердой.

Однако в Законе 44-ФЗ сфера применения критерия эксплуатационных расходов не ограничена контрактами жизненного цикла, причем, как уже говорилось выше, значимость этого критерия может быть равна весу цены. В случаях, когда критерий стоимости жизненного цикла применяется не в рамках контрактов жизненного цикла, а в обычных контрактах, где обязательства поставщика (подрядчика) практически прекращаются в момент поставки товаров, либо приемки результата работ, экономические интересы поставщика (подрядчика) резко меняются. После приемки товаров или работ поставщик (подрядчик) в лучшем случае несет лишь гарантийные обязательства в пределах гарантийного срока, не сопоставимого по длительности со сроком службы объекта закупок (гарантийный срок даже по технически сложным товарам редко превышает 1 год). Причем исполнение этих обязательств обычно обставлено множеством условий, которые должен соблюсти покупатель (заказчик), а главное — исполнение таких обязательств возможно лишь при условии, что поставщик (подрядчик) продолжает свою деятельность. Поскольку исполнение гарантийных обязательств ограничено кратким сроком и является для поставщика (подрядчика) безвозмездным, а расходы на обслуживание и эксплуатацию в течение срока службы поставщик (подрядчик) вообще не несет, он не заинтересован в адекватной оценке этих расходов. Напротив — в ситуации, когда расходы на обслуживание и эксплуатацию в течение срока службы по значимости приравнены к цене приобретения, участники торгов заинтересованы всячески занижать размер таких расходов. Причем заказчик, даже при наличии возможностей для проверки представленного претендентами

расчета величины эксплуатационных расходов (что само по себе проблематично с учетом временных ограничений закупочных процедур), лишен сколько-нибудь надежных источников информации для такой проверки. Ведь даже если представленные поставщиком сведения о текущей стоимости расходных материалов или ремонтных работ верны, это не гарантирует от роста их стоимости в течение срока службы объекта закупок. Таким образом, результатом применения при обычных закупках критерия эксплуатационных расходов, равновесного по значимости с ценой, будет удорожание приобретаемых товаров и работ ради туманных перспектив экономии в процессе эксплуатации.

Кроме того, по ряду работ и услуг минимальный совокупный вес стоимостных критериев установлен на уровне от нуля (создание произведений литературы и искусства) до 40%.

Также важное значение имеет повышение веса качественно-квалификационных (то есть, как правило, субъективных) критериев по ряду видов работ и услуг, требующих высокой квалификации (например, экспертных, медицинских, образовательных, реставрационных, аварийно-спасательных и некоторых других видов работ и услуг). Так, если по Постановлению Правительства от 10.09.2009 N 722 совокупный вес таких критериев по всей номенклатуре товаров, работ и услуг не должен был превышать 45%, то теперь по всем видам работ и услуг, требующих высокой квалификации, максимальный вес качественно-квалификационных критериев установлен на уровне 60 и более процентов. Исключением из этого правила являются только работы по строительству и ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, которые (в отличие от прочих работ по капитальному строительству) не были возвращены на электронный аукцион. Чтобы ограничить удорожание строительства таких объектов, в конце 2016 года совокупный вес качественно-квалификационных на таких конкурсах был снижен с 40 до 20% [19]. При этом, по нашему мнению, использование качественно-квалификационных критериев на таких конкурсах вообще нецелесообразно. Так, ФАС России отмечает, что вследствие отсутствия в действующих нормативных правовых актах регламентации предмета оценки по субъективным критериям, видов подтверждающих документов и порядка оценки, эти показатели определяются каждым заказчиком самостоятельно. «Указанные обстоятельства, - констатирует ФАС России, - имеют своим результатом низкую привлекательность проводимых конкурсов, по существу превращая конкурсы в «узаконенный» способ отбора «нужного» исполнителя при отсутствии гарантии качества исполнения контракта.» [20]

1.2.3 Введение антидемпинговых мер

Законом 44-ФЗ впервые в российском законодательстве были введены антидемпинговые меры, которые в настоящее время варьируются в зависимости от начальной цены контракта (более или менее 15 млн. рублей) и способа закупок (электронные или «бумажные» процедуры)⁴.

Так, при начальной цене контракта более пятнадцати миллионов рублей контракт с победителем торгов, предложившим цену на 25 и более процентов ниже начальной цены контракта, заключается только после предоставления им обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в полтора раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении торгов, но не менее чем в размере аванса (ч.1 ст. 37).

Если контракт с начальной ценой менее пятнадцати миллионов рублей размещается на «бумажном» конкурсе, его победитель при снижении начальной цены более чем на 25% вправе вместо обеспечения в повышенном размере представить заказчику «информацию, подтверждающую его добросовестность». К такой информации относится информация, подтверждающая надлежащее исполнение таким участником в течение трех последних лет минимум трех достаточно крупных гос.контрактов. Однако при отмене «бумажных» конкурсов (которое должно состояться 1 января 2019 года) эта норма утратит силу.

Если же при начальной цене менее пятнадцати миллионов рублей контракт заключается посредством электронных процедур, участник уже не вправе выбирать между предоставлением повышенного обеспечения или подтверждением своей добросовестности (способами, указанными в Законе). При отсутствии информации, подтверждающей добросовестность участника, заказчик отказывается от заключения с ним контракта. Логика этой нормы трудно понять, учитывая, что обеспечение является не менее, если не более серьезной гарантией надлежащего исполнения контракта по сравнению с наличием опыта.

Применение антидемпинговых мер основано на допущении, что установленная заказчиком начальная цена контракта близка к средней рыночной, а, следовательно, ее чрезмерное снижение может свидетельствовать о недобросовестности участника торгов. На самом деле, как говорилось в подразделе, посвященном планированию закупок, в отсутствие

⁴ До 1 июля 2018 антидемпинговые меры при цене контракта ниже 15 млн. варьировались в зависимости от того, применялся ли конкурс или аукцион, а после 1 января 2019 года, когда «бумажные» процедуры по общему правилу будут отменены, антидемпинговые меры будут дифференцированы только в зависимости от цены контракта

системы референтных цен заказчик имеет возможность обосновать практически любую цену контракта. В этих условиях введение жестких антидемпинговых мер может иметь своим следствием рост расходов на закупки, особенно учитывая, что эти меры широко применяются на практике (в 2016 году они применялись при заключении более чем 20,1% госконтрактов) [21].

1) На наш взгляд, более оптимальным (по сравнению с антидемпинговыми нормами) способом обеспечения надлежащего исполнения контрактов было бы установление запрета на выплату авансов, превышающих предоставленное поставщиком обеспечение, и введение правила о соразмерности платежей из бюджета объему фактически выполненной по завершении контракта или отдельного его этапа работы (услуги) или осуществленной поставки.

1.2.4 Введение оснований и условий применения критерия стоимости владения

Помимо новых видов конкурса в Законе 44-ФЗ появилась принципиально новая процедура отбора поставщика – запрос предложений.

Пункт 1 статьи 83 Закона 44-ФЗ определяет запрос предложений как «способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге». Это определение не позволяет отличить запрос предложений от конкурса, на практике же запрос предложений представляет собой упрощенную и, если позволительно так выразиться, - извращенную вариацию конкурса. В частности, при запросе предложений срок опубликования извещения сокращен с 20 до 5 дней до даты вскрытия заявок, срок рассмотрения и оценки заявок также предельно сокращен. Но главное отличие запроса предложений от конкурса вплоть до недавнего времени⁵ заключалось в праве заказчика не применять общие критерии оценки заявок, установленные ст.32 Закона, то есть в том числе – цену контракта (!), и устанавливать любые другие критерии по собственному усмотрению. Объяснить эту норму Закона какими-нибудь объективными причинами не представляется возможным, так как перечень

⁵ Комментируемая норма отменена Федеральным законом от 03.08.2018 N 311-ФЗ

оснований для проведения запроса предложений содержит совершенно разнородные случаи, причем ни один из них не является столь специфическим, чтобы к нему не могли применяться общие критерии оценки. При таком произволе заказчика неудивительно, что запрос предложений является самой неконкурентной процедурой (среднее число заявок на участие в нем составляло в 2016 году 1,2) [15].

Перечень оснований для проведения запроса предложений в период действия Закона 44-ФЗ менялся. В настоящее время он включает, в частности, такие случаи как:

- поставки спортивного инвентаря и оборудования для подготовки сборных команд Российской Федерации по олимпийским и паралимпийским видам спорта;
- закупки лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии;
- закупки изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства;
- закупки товара, работы или услуги после расторжения ранее заключенного контракта;
- признания повторного конкурса несостоявшимся по причинам отсутствия заявок или отклонения заказчиком всех заявок/участников.

Как видно из приведенного перечня, большинство предусмотренных им случаев касаются крайне узкого круга закупок. Чаще всего запрос предложений применяется в последних двух случаях, и здесь имеются возможности для злоупотреблений.

Так, вплоть до 1 июля 2018 года запрос предложений применялся в случае признания несостоявшимся не только повторного конкурса, но и первичного электронного аукциона. Учитывая, что (как отмечалось выше) введение дополнительных квалификационных требований на аукционах привело к тому, что более половины из них признаются несостоявшимися, запрос предложений на практике применялся не реже запроса котировок (в 2016 году стоимость контрактов, заключенных по результатам этой процедуры, составляла 1,3% от общей стоимости контрактов, а в 2017 снизилась до 1%). Примерно такое же положение должно сохраниться и после перевода большинства процедур закупок в электронную форму с той лишь разницей, что запрос предложений будет проводиться в электронной форме в случае признания несостоявшимся электронного аукциона и любых видов конкурса в электронной форме.

Второе распространенное основание для применения запроса предложений - закупки

после расторжения заказчиком ранее заключенного контракта в одностороннем порядке. Учитывая крайнюю непрозрачность процедуры запроса предложений, а также отсутствие четкой правовой регламентации оснований для одностороннего расторжения контракта заказчиком, недобросовестные заказчики могут использовать эту возможность для пересмотра результатов ранее состоявшихся торгов и «передачи» контракта нужному поставщику.

1.2.5. Расширение оснований для закупок у единственного поставщика

При переходе к контрактной системе перечень оснований для закупок у единственного поставщика расширился с 37 до 55 пунктов. Наиболее важными дополнительными основаниями для закупки у единственного поставщика по Закону 44-ФЗ являются:

- приобретение для государственных (муниципальных) нужд нежилого здания или помещения, определенных в соответствии с решением о подготовке и реализации бюджетных инвестиций или о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в целях приобретения объектов недвижимого имущества в государственную или муниципальную собственность (п.31 ч.1 ст.93);

- аренда нежилого здания или помещения для государственных (муниципальных) нужд (п.32 ч.1 ст.93);

- приобретение органами власти (местного самоуправления) жилых помещений, отнесенных к стандартному жилью, у юридического лица, с которым заключен договор об освоении территории или договор аренды (безвозмездного пользования) земельного участка в целях строительства стандартного (п.п.38-39 ч.1 ст.93).

Хотя формально цитируемые нормы распространяются только на определенные случаи приобретения и аренды недвижимости, не приходится сомневаться, что с момента появления этих норм в законодательстве подавляющее большинство договоров об аренде или приобретении недвижимости будут заключаться с единственным поставщиком.

Не менее, если не более важным изменением по сравнению с расширением перечня оснований для закупок у единственного поставщика, явилось изменение формулировок некоторых ранее существовавших оснований для таких закупок.

Так, пунктом 14 ч.2 ст.55 Закона 94-ФЗ заказчикам было разрешено закупать у единственного поставщика любые товары, работы и услуги на сумму не свыше 100 тыс.

рублей. При этом заказчик был не вправе в течение квартала размещать заказы на поставки одноименных товаров, работ, услуг на сумму свыше 100 тыс. рублей.

Законом 44-ФЗ заказчикам также разрешено закупать у единственного поставщика любые товары, работы и услуги на сумму не свыше 100 тыс. рублей, однако ограничения на общий объем таких закупок в течение года сформулированы по другому принципу, и тем самым, на наш взгляд, ослаблены. Согласно п.4 ч.1 ст. 93 Закона 44-ФЗ годовой объем таких закупок «не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей». Чтобы лучше представить соотношение этих норм Законов 94-ФЗ и 44-ФЗ, достаточно сказать, что в условиях ранее существовавших ограничений крупные заказчики (у которых годовой объем закупок превышает 1 млрд. рублей) для достижения нынешнего порога внеконкурентных закупок в размере 50 млн. рублей должны были бы ежеквартально закупать на внеконкурентной основе 125 наименований одноименной продукции (что в совокупности составляет 500 контрактов в год). При действующем законодательстве для достижения порога закупок у единственного поставщика в размере 50 млн рублей в год крупный заказчик также должен заключить не менее 500 контрактов, однако все эти контракты могут быть заключены с одним и тем же поставщиком на поставку одной и той же продукции, что, очевидно, существенно проще.

Во-вторых, предельная сумма одной внеконкурентной закупки одноименной продукции для нужд учреждений культуры и образования была повышена со 100 до 400 тыс. рублей еще Законом 94-ФЗ (п.14.1 ч.2 ст.55). Аналогичная норма присутствует и в Законе 44-ФЗ (п.5 ч.1 ст.93). Причем общее ограничение годового объема таких закупок в данном случае изменилось еще более радикально. Если ранее заказчик был не вправе размещать в течение квартала заказы на поставки одноименной продукции на сумму свыше 400 тыс. рублей, то теперь по этому основанию заказчик может осуществить до 50% совокупного годового объема закупок на сумму не свыше 20 миллионов рублей. Таким образом, государственные и муниципальные учреждения культуры и образования «наполовину» выведены из-под действия закупочного законодательства.

В-третьих, Закон 44-ФЗ отменил необходимость информирования органов, контролирующих соблюдение закупочного законодательства, о закупках у единственного поставщика по ряду оснований. Так, ранее при закупках у единственного поставщика в случае возникновения потребности в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы или необходимости срочного медицинского вмешательства,

требовалось информирование контролирующего органа (с приложением документов, подтверждающих наличие соответствующих обстоятельств). В настоящее время (согласно п.9 ч.1 ст.93 Закона 44-ФЗ) информирование контролирующего органа в данной ситуации не требуется, что порождает широкие возможности для злоупотреблений.

Аналогичным образом, по Закону 44-ФЗ не требуется уведомление контролирующего органа в случаях, если основанием для закупки у единственного поставщика является тот факт, поставка соответствующих товаров (работ, услуг) осуществляется «только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием».

После сказанного не приходится удивляться, что доля закупок у единственного поставщика постоянно растет. В 2017 году стоимость контрактов, заключенных с единственным поставщиком (с учетом контрактов, заключенных по итогам несостоявшихся торгов), превысила 56% от общей стоимости заключенных контрактов [22].

2 Обзор специфики контрактных отношений в сегменте закупок «государство для государства»

Традиционно контрактные отношения в сфере госзакупок понимаются как «бизнес для государства», «бизнес для общества» - Business to Government (B2G), Business to Public (B2P). В российском государственном заказе сформировался особый сегмент, в котором и заказчиком, и поставщиком выступают государственные организации. В этом сегменте государство, в лице уполномоченных юридических лиц, само у себя заказывает продукцию и само себе поставляет. Поставщиками по государственному заказу становятся министерства, агентства, департаменты органов власти, администрации, казенные учреждения и иные заказчики, работающие по нормам Федерального закона № 44-ФЗ. Мы называем этот сегмент «государство для государства», или Government to Government (сектора «государство для государства»).

По нашим данным, в секторе сектора «государство для государства» работают 95 тысяч организаций, из которых 73 тысячи заказывают и 22 тысячи поставляют продукцию. В год ими заключается 360-400 тыс. сделок совокупной стоимостью 550-670 млрд. рублей, или 10-12% количества и 9-13% стоимости государственного заказа.

Сектор сектора «государство для государства» является своеобразным эталоном для всех участников закупок, поскольку именно государство определяет правила игры в российской экономике. Здесь же государство представлено обеими сторонами контракта.

Четверть контрактов сектора «государство для государства» – особо крупные, стоимостью свыше 1 млрд. рублей. Для сравнения, у частного бизнеса доля госконтрактов стоимостью свыше 1 млрд. рублей составляет не более 15%.

Поставщики сектора «государство для государства» осуществляют коммерческую деятельность на 84 из 88 рынков госзакупок⁶. Государственные поставщики доминируют в оказании государственным заказчикам почтовых и курьерских услуг (им принадлежит 90% рынка), консультаций по вопросам управления, услуг по связям с общественностью и информации, разработке стратегии маркетинга, совершенствованию административной работы, управлению цепями поставок, бюджетному контролю (по данным видам деятельности им принадлежит 66% рынка государственного заказа). В сфере услуг по сбору и обработке сточных вод поставщики в секторе «государство для государства» контролируют 76% госзакупок, по утилизации отходов – 74%, по рекультивации и

⁶ Поставщики G2G не принимают участие лишь в четырех видах экономической деятельности: в поставках металлических руд и табачных изделий, не оказывают услуг в области добычи полезных ископаемых и проведения азартных игр.

утилизации отходов – 68%. Половина продукции теле- и радиовещания производится «государством для государства».

Поставщики сектора «государство для государства» начали конкурировать даже с государственными компаниями. Это явление зафиксировано на двадцати пяти рынках государственного заказа, включая транспортные услуги, услуги по очистке воды и водоснабжению, по обслуживанию зданий и территорий, услуги по производству кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ, звукозаписей и изданию музыкальных записей.

Основной задачей было определить, как именно проявляют себя контрактные отношения в сегменте сектора «государство для государства», понять их особенности и оценить экономические последствия. В докладе представлены результаты анализа и описаны практически все ключевые характеристики сегмента: состав участников, структура контрактов, способы и номенклатура закупок, конкуренция на торгах, исполнительская дисциплина, ситуация на различных товарных рынках, ценовые стратегии.

Исследование показало, в государственном секторе госзакупок происходит конвергенция коммерческих и административных отношений. Сегмент сектора «государство для государства» - это не власть, не рынок. И подобный «компромисс» оборачивается серьезными последствиями для бюджетной сферы и экономики в целом.

Взаимодействие участников закупок-сектора «государство для государства» нельзя признать свободным, основанным на взаимной заинтересованности и экономическом расчете. Заказчики в большинстве случаев вынуждены заключать контракты с единственным или заранее определенным поставщиком. На основе наших данных, 87% по количеству и 80% по стоимости контрактов в секторе «государство для государства» заключаются либо с единственным поставщиком, либо по итогам несостоявшихся торгов. При этом и заказчик, и поставщик имитируют предоставление лучших условий госконтрактов.

Формальное соблюдение правил 44-ФЗ приводит к тому, что в секторе сформировались государственные контрактные цепочки и альянсы, в которых одни и те же поставщики «выигрывают» значительную долю контрактов. Доля состоявшихся торгов в сегменте сектора «государство для государства» более чем в два раза ниже, чем в частном секторе госзакупок. Обязательные по правилам 44-ФЗ электронные аукционы в секторе сектора «государство для государства» в 54% случаев завершаются заключением контракта с безальтернативным госпоставщиком, создавая предпосылки для ухудшения качества оказываемых услуг и роста их стоимости. В среднем в контрактах, заключенных по итогам

торгов с поставщиками сектора «государство для государства», снижение начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) на 8% меньше, чем среднее снижение НМЦК в контрактах с поставщиками частного сектора. Взаимодействие участников закупок сектора «государство для государства» нельзя признать чисто административным, по принципу команда - подчинение. Между заказчиком и поставщиком устанавливаются отношения, в которых возможны диктат монополиста и даже неисполнение обязательств. Контракты с поставщиками сектора «государство для государства» расторгаются в два раза чаще, чем с частным бизнесом. Оплата госпоставщиками выставленных штрафов и пеней в два раза меньше, чем оплата штрафов и пеней частным бизнесом. По нашим данным проникновение поставщиков государственного сектора на рынки государственного заказа осуществляется посредством выполнения контрактов преимущественно на поставки стандартных и рутинных товаров, услуг и работ. Для большинства изделий имеются ГОСТы, товарные наименования, признаваемые рынком, и даже артикулы, которые указываются в контрактах.

В большинстве рассмотренных кейсов контрактная деятельность государственных организаций не является компенсацией «провалов рынка», а имеет признаки коммерциализации государственных функций и доступа к рынку госзакупкам.

Это размывает отраслевую структуру самого государственного сектора в ущерб основным функциям. Возникают риски снижения экономической эффективности и отдачи на рубль бюджетных средств⁷, вложенных в функционирование государственных организаций [23].

Государство, как всегда, думает о себе лучше, чем есть на самом деле. Властное, неконкурентное распределение заказов приводит к деформации рынков и подавляет стимулы рядов участников рынка к повышению эффективности работы. Если бы контрактные отношения, которые сейчас сложились между заказчиками и частным бизнесом в части конкуренции и ценовых скидок, распространить на сегмент сектора «государство для государства», бюджетная система смогла бы дополнительно экономить не менее 50-68 млрд. рублей, или 1% от общего объема ассигнований, направляемых в госзакупки. Кроме того, ежегодно бюджетная система теряет не менее 10 млрд. рублей на имитацию контрактных отношений. Речь идет о затратах на проведение квази-торгов, подготовку и размещение

⁷ То, что это именно так, показывают независимые от анализа госзакупок исследования вопросов государственного сектора экономики.

закупочной документации, обязательное обучение специалистов контрактных служб и членов закупочных комиссий и иные формальные расходы.

Подмена свободы договора и добросовестной конкуренции административными заданиями и скрытыми альянсами негативно влияет на участников контрактных отношений и становится причиной недобросовестного поведения (*moral hazard*) и негативного отбора (*adverse selection*). Недальновидно считать, что легче не втягиваться в кропотливую профессиональную работу с рынком и заключить контракт со «своими» структурами. Подобные тактики не устраняют рыночных искажений, только усиливая деформацию. Бюрократические инструменты, схоластически заимствованные из прошлого, отбрасывают ситуацию назад. Равновесные контрактные отношения вносят фундаментальный вклад в укрепление рыночных институтов и формирование внутренних драйверов экономического роста и технологического обновления. Есть, по меньшей мере, два альтернативных выхода из ситуации. Там, где рыночные механизмы не работают, надо выстроить административную вертикаль с неукоснительным соблюдением требований госзаданий. Нужно исключить возможность коммерциализации исполнения возложенных на организации сектора государственного управления публичных полномочий.

Контракт, видообразующими признаками которого являются свобода договора, согласование условий и возможность для обеих сторон извлекать выгоду, не является институтом управления государственным сектором экономики. Его место, вероятно, должно занять государственное (муниципальное) задание, отличающееся от контракта рядом существенных особенностей. В их числе – обязательность выполнения, директивное определение состава и размера финансового обеспечения, особый порядок налогообложения и отчетности.

Реформа государственного сектора экономики включает такие направления, как реализация системного принципа «объясняй или продавай», расширение условий для частной инициативы и усложнение процессов увеличения государственного сектора в отдельных отраслях. Все эти направления справедливы для госзакупок. Там, где сложился рынок или существуют серьезные предпосылки для его формирования, госорганы должны стремиться к полноценным контрактным отношениям с частным бизнесом. Рыночная трансформация возможна в поставках пищевых продуктов и кейтеринге, где поставщики сектора «государство для государства» заключают в год контракты общей стоимостью не менее 24 млрд. рублей; строительстве административных зданий, вокзалов и иных гражданских объектов – около 100 млрд. рублей; предоставлении складских и

вспомогательных транспортных услуг - 30 млрд. рублей. Изменения должны затронуть и другие рынки, поскольку госорганы стали активными оптовыми покупателями и продавцами – 30% рынка государственного заказа, розничными автодилерами – 32% соответственно.

На наш взгляд, нужно сократить возможность свободной, беспрепятственной коммерческой деятельности государственных организаций на рынках стандартной, готовой продукции. Исследование показало, что сейчас госорганизации закупают у госорганизаций даже бумагу и изделия из бумаги на сумму 1 млрд. рублей в год, а также гостиничные услуги - более 2 млрд. рублей. Хозяйственная деятельность государственного сектора должна последовательно сжиматься до зон «провалов рынка». Они возникают, к примеру, там, где существуют инфраструктурные ограничения для конкуренции, а также в тех сферах экономики, в которые не инвестирует бизнес. При этом нельзя допускать, чтобы, предоставляя общественные блага, госорганизации извлекали коммерческую прибыль и препятствовали выходу на рынки частных фирм.

Кроме того, следует запретить заказчикам заключение контрактов на коммерческой основе с собственными подведомственными учреждениями.

Далее: ввести понятие аффилированных (взаимозависимых) юридических лиц и строже регулировать их контрактные отношения. Сейчас в госзакупках категория аффилированных лиц распространяется только на должностных лиц заказчика и поставщика, между тем, как следует из данных, заказчики и поставщики могут быть аффилированными, и таких более 70 тыс. организаций.

Можно повысить для госорганизаций требования к оценке их ценовых предложений, уравневав тем самым их преимущества перед частным бизнесом в вопросах доступа к государственному заказу. Речь идет об условной «надбавке» при определении весов ценовых предложений участников торгов. Как видится, в такой конструкции поставщики сектора «государство для государства»-сектора должны будут подавать ценовые предложения с учетом того, что заказчик при их оценке «добавит» к заявленной ими цене фиксированный процент. Такой процент можно последовательно, год от года, повышать, начав с минимального. Тем самым поставщики государственного сектора будут «принуждаться» к повышению ценовой эффективности своего коммерческого предложения.

«Разгосударствлению» государственного заказа будут также способствовать структурные преобразования, в результате которых коммерческую нишу поставок стандартной продукции займут профессиональные интеграторы и операторы электронных магазинов.

Меры по профессионализации поставщиков контрактной системы поднимут планку бизнес-требований и также затруднят выход на рынок госзакупок случайных, но «своих» для заказчика игроков.

Кроме того, предлагается ввести такой инструмент регулирования госзакупок как политика. Политика определяет принципы, долгосрочные цели и ключевые индикаторы закупок. Участники контрактной системы должны руководствоваться ими, действуя инициативно. Различные товарные рынки допускают различную скорость реструктуризации, а потому политика полагается на ответственную активность участников государственного заказа. Политика должна определить предельный масштаб государственного сектора закупок, структуру его товарных рынков и тактику работы на каждом из них.

Стратегические документы задают общий тренд, а заказчики встраиваются в него самостоятельно. Право заказчиков на разработку и реализацию пилотных проектов в контрактной системе будет содействовать работе по обоим предлагаемым направлениям: (1) де-коммерциализации государственного сектора государственного заказа; (2) развитию и расширению рыночных сегментов госзакупок.

Проведенный анализ позволил диагностировать проблемы, о которых ранее никогда не говорилось, оценить их масштаб и последствия. По нашему мнению, проблема государственного сектора государственного заказа должна стать предметом безотлагательных управленческих воздействий. Выход организаций государственного сектора на рынки госзакупок не может носить стихийный характер, как это имеет место в настоящее время. Ожидание, что государственные организации способны заменить рынок и разрешить объективно имеющиеся рыночные проблемы и провалы – иллюзорно. Государство, как всегда, думает о себе лучше, чем есть на самом деле.

2.1 Структура и масштаб сектора закупок «государство для государства»

Распределение стоимости контрактов между поставщиками трех категорий представлено ниже (см. Рисунок 1).

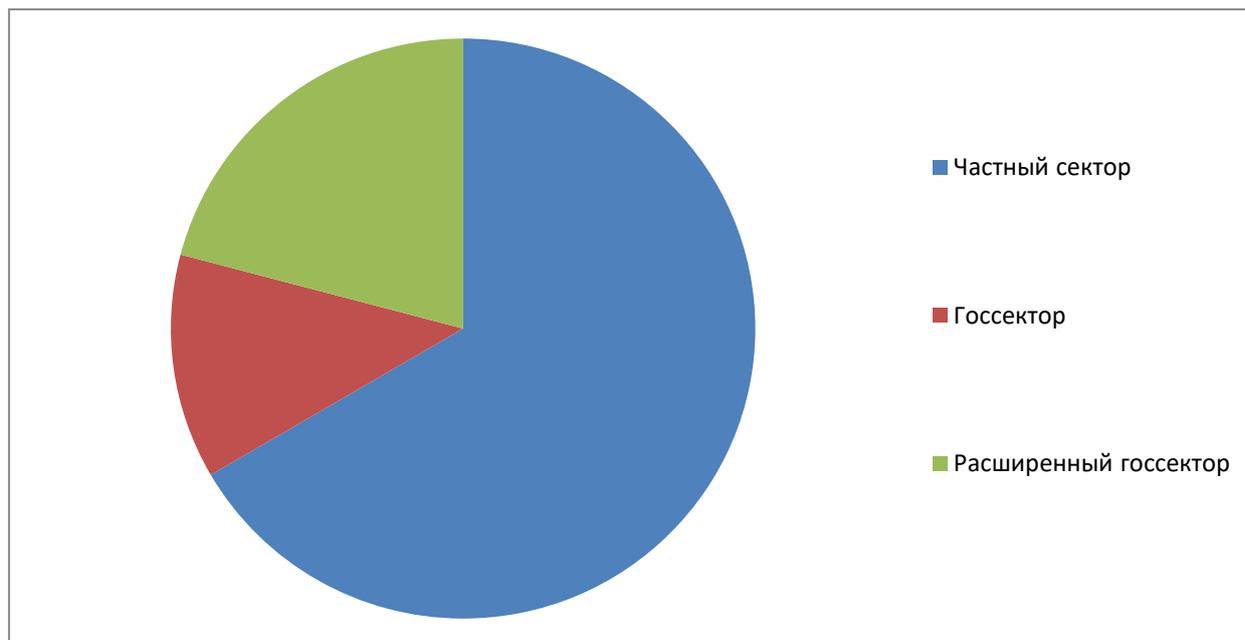


Рисунок 1 – Структура контрактов по трем секторам (в среднем по году, 2016–2017 гг., проц.)

Доля стоимости контрактов, заключенных с частным сектором, составляет 66-67% (см. Таблица 1). Государственный сектор забирает 9-13% стоимости контрактов, расширенный государственный сектор – 21-23%.

Таблица 1 – Структура контрактов по трем секторам

Категория поставщика	Стоимость контрактов, млн рублей	
	2016 г.	2017 г.
Частный сектор	3 551 267	4 120 633
Государственный сектор	667 900	551 242
Расширенный государственный сектор	1 114 372	1 402 958

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

260 тыс. поставщиков относятся к организациям частного сектора, 22 тыс. – к государственному сектору и 12 тыс. – к расширенному государственному сектору (см. Рисунок 2).

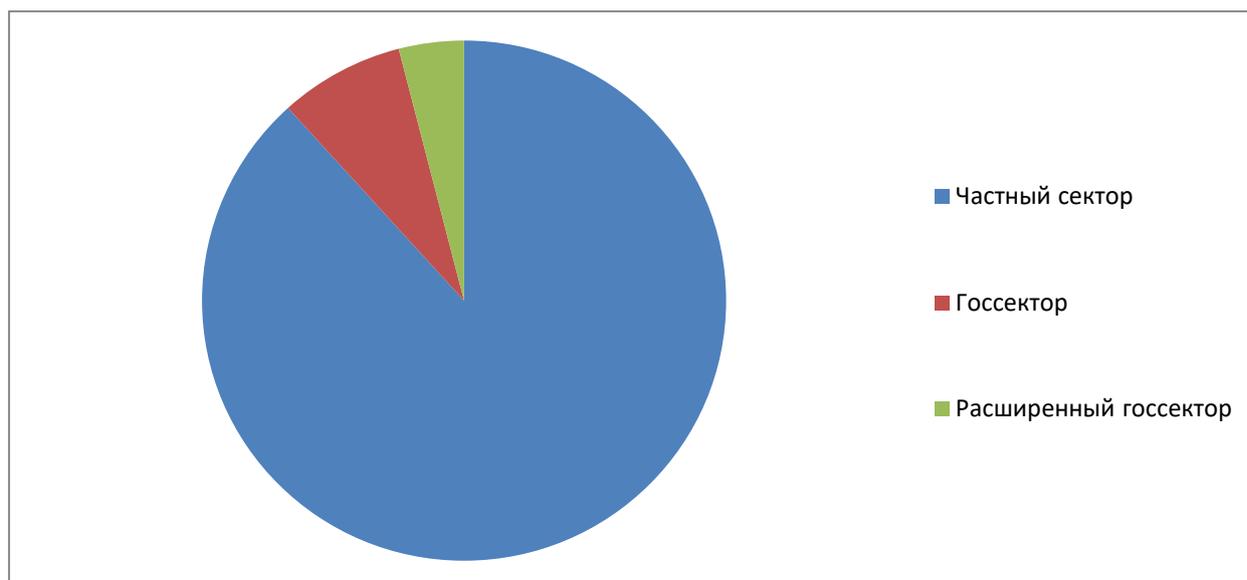


Рисунок 2 - Структура поставщиков по секторам (в среднем по году, 2016–2017 гг., ед.)

Распределение контрактов по размеру сделки.

В рамках анализа масштаба и структуры сегмента сектора «государство для государства» видна специфика структуры контрактов по показателям размера сделки.

Структура контрактов по показателю размера сделки представлена в таблице ниже (см. Таблица 2).

Таблица 2 – Структура контрактов по размерам сделки (в среднем по году, 2016–2017 гг., в проц. от количества)

Цена контракта	Доля контрактов по категориям, в проц.			Всего по государственному заказу
	Частный сектор	Государственный сектор	Расширенный государственный сектор	
До 500 тыс. рублей	78	78	73	77
500 тыс. рублей – 1 млн. рублей	9	8	11	9
1 млн. рублей – 10 млн. рублей	12	12	14	12
10 млн. рублей – 100 млн. рублей	1	1	2	1
100 млн. рублей – 1 млрд. рублей	0,16	0,14	0,27	0,18
Свыше 1 млрд. рублей	0,01	0,01	0,02	0,01
Итого	100	100	100	100

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Если рассматривать количество сделок различного масштаба, то наибольшей является доля контрактов с ценой до 500 тыс. рублей. Преобладание мелких сделок отличает все три сегмента государственного заказа. Госзакупки представляют собой большое количество мелких и, соответственно, простых договоров.

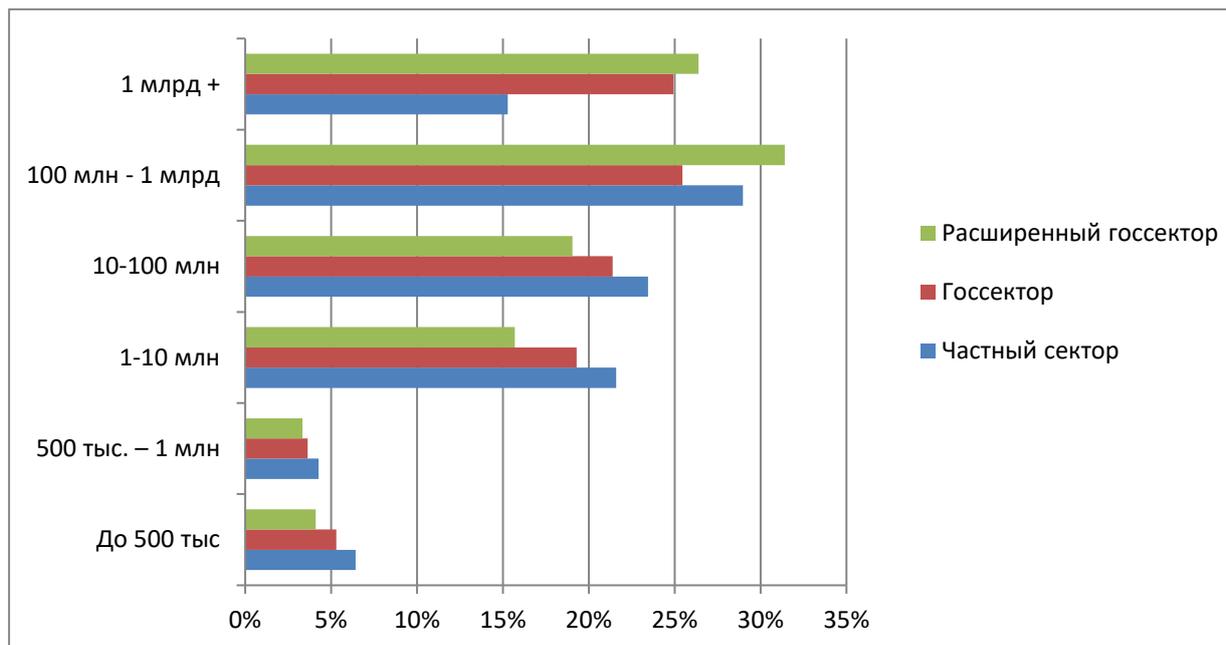
По показателю доли привлекаемых бюджетных средств, представленной в таблице ниже (см. Таблица 3), больше всего ассигнований направляется в контракты с ценой от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей. Это характерно как для всех трех сегментов, так и для госзакупок в целом.

Таблица 3 – Структура контрактов по размерам сделки (в среднем по году, 2016–2017 гг., в проц. от объема привлекаемых финансовых средств)

Цена контракта	Доля контрактов по категориям, в проц.			Всего по государственному заказу
	Частный сектор	Государственный сектор	Расширенный государственный сектор	
До 500 тыс. рублей	6	5	4	6
500 тыс. рублей – 1 млн рублей	4	4	3	4
1 млн рублей – 10 млн рублей	22	19	16	20
10 млн рублей – 100 млн рублей	23	21	19	22
100 млн рублей – 1 млрд рублей	29	25	31	29
Свыше 1 млрд рублей	15	25	26	19
Итого	100	100	100	100

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Структура контрактов, в которые привлекается наибольший объем средств, различается по секторам государственного заказа. В частном секторе первую позицию по финансовой значимости занимают контракты с ценой от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей, а вторую – с ценой 10-100 млн. рублей. На них приходится 52% ассигнований. А в сегменте государственного сектора и расширенного государственного сектора контрактные отношения строятся вокруг самых крупных договоров. Ниже наглядно показаны (см. Рисунок 3) общие и особенные черты в структуре контрактов по сегментам государственного заказа.



Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Рисунок 3 – Структура контрактов по размерам сделки (в среднем по году, 2016–2017 гг., в проц. от объема привлекаемых финансовых средств)

Более половины стоимости контрактов государственного сектора и компаний с госучастием – крупные и сверхкрупные контракты с ценой от 100 млн. рублей.

2.2 Способы закупок в секторе сектора «государство для государства»

В сегменте сектора «государство для государства» превалирует закупка у единственного поставщика. 70% по количеству и 55% по стоимости контрактов с поставщиками из государственного сектора заключаются напрямую, без процедур отбора. Показатели более чем в два раза выше, чем в целом по государственным закупкам [24].

Доля электронного аукциона – почти в три раза ниже, чем в целом по госзакупкам (23% и 25-30% соответственно). Доля открытых конкурсов незначительна, однако объем заключаемых контрактов такой же, как и в целом по госзакупкам. Доля закупок по решению правительства столь же мала, как и в целом по госзакупкам, где объем подобных сделок – 0,15% суммы всех заключенных контрактов. Контракты по решению правительства – редкое для сектора «государство для государства» явление: 0,12% и 0,05-1% соответственно.

Для сектора «государство для государства» наблюдается аукционный крен и крайне ограниченный набор реально применяемых способов закупок. Статистика показывает

фактическое отсутствие выбора. Заказчики работают с электронными аукционами и открытыми конкурсами, а также закупают у единственного поставщика.

Главным способом для сегмента сектора «государство для государства» являются закупки у единственного поставщика (позиция 4). Доля аукционных закупок оказалась на порядок ниже, чем в целом по госзакупкам (позиция 1). В части долей открытых конкурсных закупок, а также закупок иными способами видно, что имеется сходство между госзакупками и сегментом сектора «государство для государства».

Беспрецедентно высокая доля закупок у единственного источника требует пристального рассмотрения. Ее прямым следствием являются важные особенности контрактных отношений в сегменте «государство для государства». При прямых закупках не работают основные инструменты, которые обеспечивают эффективность госзакупок и финансово-экономическую значимость результатов. Данный механизм не отвечает критериям информационной прозрачности, не допускает выбор, не предполагает отбора предложения с наименьшей ценой или с наилучшими условиями исполнения контракта, подрывает конкуренцию на рынке.

В среднем 54-57% электронных аукционов не состоялись. Их стоимость составила 65-68% стоимости проведенных аукционов. В 2016–2017 гг. 38% открытых конкурсов не состоялось, их стоимость – 46% стоимости конкурсов сектора «государство для государства» в 2016 г., и 27% в 2017 году. В 2016 году стоимость контрактов, заключенных по итогам несостоявшихся торгов (173 млрд. рублей), и стоимость контрактов у единственного поставщика (370 млрд. рублей) в сумме приходится 542 млрд. рублей, или 81% сектора «государство для государства». В 2017 году этот показатель был чуть ниже – 78%.

Сектор «государство для государства» – это госзакупки у единственного поставщика. Провалы рынка заставляют государственный аппарат делать то, что частный предприниматель делать не может или не хочет. Однако производство промышленных изделий и частных и общественных благ, закрепленное за конкретными государственными поставщиками и заказчиками, теряет устойчивость, ресурсы становятся избыточно специфичными, а поведение агентов – оппортунистическим. «Заданные партнеры» попадают в ловушку безразличия.

2.3 Характеристика процесса ценообразования в сегменте сектора «государство для государства»

Ценообразование в госзакупках обусловлено воздействием ряда факторов: как экономического, так и внеэкономического характера, как внутренних для формирования стоимости и оценки эквивалентности обменов, так и внешних, не связанных с предметом закупки. По итогам множественных влияний экономическое содержание категории «цена» в госзакупках не исчерпывается функцией «чистого» рыночного сигнала и меры стоимости или полезности предмета закупки. Цену нельзя свести к производной от модели рыночного поведения фирмы. Это – противоречивый институт, который при всей сложности составляющих компонентов несет в себе признаки слабости институционального развития.

Если контракт заключается в результате проведения торгов, то цена предмета формируется по итогам двух этапов закупочной работы. На стадии планирования заказчик обосновывает начальную (максимальную) цену контракта. При этом он руководствуется административной процедурой, установленной законодательством Российской Федерации о закупках. На втором этапе в качестве цены принимается либо наименьшее ценовое предложение, если процедурой закупки являлись аукцион или запрос котировок, либо ценовое предложение победителя конкурсных процедур отбора или запроса предложений.

Если контракт заключен по итогам закупки у единственного поставщика, то влияние рынка на цену дополнительно снижается, поскольку ценовые переговоры между заказчиком и поставщиком запрещены.

Искажающее влияние имеют и обязательные требования, предъявляемые законодательством Российской Федерации к торгам и условиям контракта. Затраты поставщика увеличиваются на стоимость обеспечения заявки и исполнения контракта. В госзакупках разрешена только одна модель цены – твердая фиксированная. Цена жизненного цикла продукции имеет ограниченное применение, но и сама она понимается законодателем как твердая и фиксированная, но сложная по составу. Она не корректируется. Иные модели фиксированных цен в госзакупках запрещены. Поставщики закладывают в цену все множественные риски: изменения обстоятельств в процессе исполнения контракта или выставления заказчиком штрафных санкций. Последние не только обязательны (в случае сбоев в исполнении условий контракта), но и рассчитываются от цены контракта, а не в порядке компенсации заказчику доказанного ущерба.

Подобные внешние влияния отклоняют значение цены предмета закупки от эффективного значения.

Наряду с экономическими особенностями, в госзакупках имеют место информационные особенности института цены. Данные о цене, отражаемые в документах контрактов, размещаемых на ЕИС, вносят серьезную неопределенность в ценовую информацию. Наименование предмета закупки, единицы измерения размера, количества и объема, цена за единицу могут быть не указаны или указаны неточно. В контракте не всегда приводится цена за единицу, поскольку считается нормальным указать ее в документации о закупке и в привязке к НМЦК, а в сведениях о контракте отразить финальную цену, без привязки к изменившейся по номенклатуре закупки.

В контрактной системе не учитываются виды цен. ЕИС содержит сведения только о контрактных ценах, они не переводятся и не адаптируются к оптовым и розничным. Вычленение из контрактной цены собственно цены предмета закупки может быть невозможным.

В силу указанных обстоятельств методология ценового анализа госзакупок пока не сформирована. Однако было бы неверным не рассмотреть в работе вопросы ценообразования. Их игнорирование недопустимо, потому что контракт в его экономическом ядре представляет рамку для обмена стоимостями. Вопросы пропорций, условий, состава, объема стоимости имеют принципиальное значение для исследования контрактных отношений.

Из-за описанных выше непреодоленных ограничений в работе предприняты усилия для исследования вопросов ценообразования имеющимися методами. В частности, на основе отдельных кейсов проведено сопоставление цен предметов закупки в сектора «государство для государства»-сегменте и цен на идентичную продукцию на открытых коммерческих рынках.

Для решения поставленной задачи были отобраны кейсы, в которых контракты содержат точные сведения о предмете закупки. Точность предполагает не только строгое указание цены за единицу, но и однозначное указание количества закупаемых изделий в адекватных единицах измерения, типа расфасовки, а также веса или емкости одной упаковки или штуки. Кроме того, выбраны сектора «государство для государства»-контракты с точным указанием наименования и артикула изделия и иных параметров, необходимых для безошибочной идентификации предмета закупки. В исследуемых кейсах цена сопоставляемого предмета закупки однозначно, единообразно указана в сведениях о

контракте, содержащихся в реестре контрактов, размещенном в ЕИС, а также в самом тексте контракта, прикрепленном в качестве файла к соответствующему полю информации.

Выбраны контракты, в которых как заказчиками, так и поставщиками являются организации государственного сектора, что соответствует принадлежности сегменту сектора «государство для государства». Указанным выше требованиям соответствовали сектора «государство для государства»-контракты, заключенные по итогам закупки у единственного поставщика и по решению Правительства РФ. Ниже даны результаты проведенного исследования, требующие особого внимания.

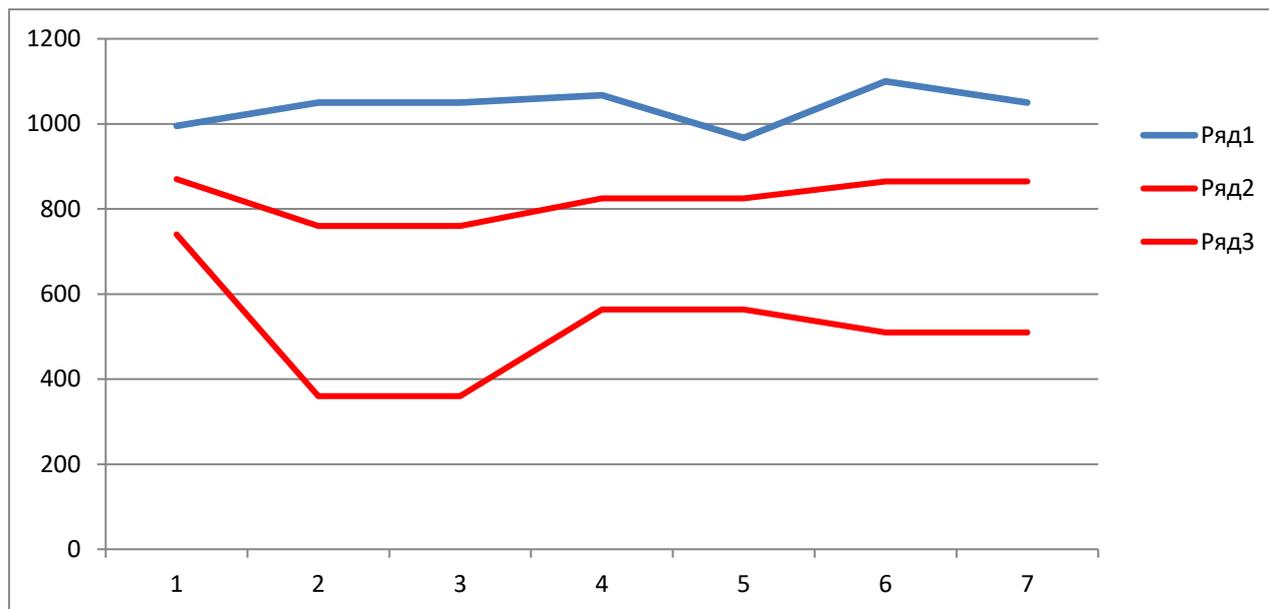
В таблице ниже (см. Таблица 4) представлены данные сопоставления цен на одежду по сектора «государство для государства»-контрактам и на открытых коммерческих рынках. Закупки осуществлены учреждениями здравоохранения у учреждений ФСИН. По данной группе готовых изделий цены госзакупок стабильно превышают розничные рыночные, выходя за границу диапазона.

Таблица 4 – Сопоставление цен на одежду

Наименование товара/работы/услуги	ОКПД2	Цена в контракте за шт., рублей	Розничная цена на рынке по РФ (в диапазоне), рублей
Халат «Илона» медицинский женский	14.12.30.132	995	740-870
Халат «Алиса» медицинский женский	14.12.30.132	1 050	360-760
Халат «Диана» медицинский женский	14.12.30.132	1 067	564-825
	14.12.30.132	967	
Халат «Гиппократ» мужской	14.12.30.132	1 100	510-865
	14.13.22.110	1 050	
Халат «Практик» мужской	14.12.30.132	2 500	1 269-2 450
Халат «Бязь» женский (белый)	14.12.30.132	770	336-451
Костюм «Василиса» медицинский женский	14.12.30.132	1 195	750-820

Источник - данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

На рисунке ниже (см. Рисунок 4) сопоставлены цен контрактов в секторе «государство для государства» (ряд 1, синий) и рыночного диапазона цен на готовые изделия по группе «Одежда» (ряды 2 и 3, красные). По оси X отложены ценовые наблюдения, а по оси Y – точное денежное выражение цены закупки и пределов диапазона открытых коммерческих рынков.



Примечание - легенда: ряд 1 - цены контрактов в секторе «государство для государства», ряд 2 верхний диапазон рыночных цен, ряд 3 – нижний диапазон рыночных цен

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов данного исследования.

Рисунок 4 – Разброс цен на одежду, рублей за единицу товара

По группе изделий «Одежда» сектора «государство для государства»-контракты демонстрируют многочисленные факты превышения контрактной цены по сравнению с рыночным диапазоном на идентичную продукцию.

В анализе ценовой информации были исследованы кейсы с сектора «государство для государства»-контрактами по закупке лекарственных препаратов. Цены на них были сопоставлены с рыночными. Закупки осуществлены у бюджетных учреждений здравоохранения и у «Межбольничной аптеки» УД Президента РФ. Общее количество наблюдений составило 50 номенклатурных позиций. В таблице ниже (см. Таблица 5) представлен фрагмент материалов, представляющих в структурированной форме результаты данного исследования.

Таблица 5 – Сопоставление цен на лекарственные средства

Наименование товара/работы/услуги	ОКПД2	Цена в контракте за шт., рублей	Розничная цена на рынке по РФ (в диапазоне), рублей
«Траумель гель», 50 г	21.20.10	744,58	500-660
«Гастал» № 12	21.20.10	803,55	113-236
«Синяк-OFF» гель для кожи без тонального эффекта, 30 г, туба № 1	21.20.10	152,81	97-277
«Аква Марис Плюс» спрей д/носа, 30 мл	21.20.10	400,73	340-581
«Аквалор Норм» спрей для промывания полости носа, 125 мл, № 1	21.20.10	437,8	273-515
«Аквалор софт мини» ср-во д/пром. полости носа, 50 мл, № 1	21.20.10	286,44	272-529
«Алка-Зельцер» табл. шип. с лимон. вкусом № 10	21.20.10	297	134-573
«Аллергодил» капли глазн. 0,05%, 6 мл № 1	21.20.10	560,01	382-653
«Альфа ДЗ-Тева» капс., 0,25 мкг, № 60	21.20.10	525,8	471-590
«Альфа ДЗ-Тева» капс., 0,5 мкг, № 30	21.20.10	543,95	495-557
«Амлотоп» таблетки, 5 мг, № 30	21.20.10	107,8	44-177
«Аскорил экспекторант» сироп, 100 мл, № 1	21.20.10	292,82	218-448

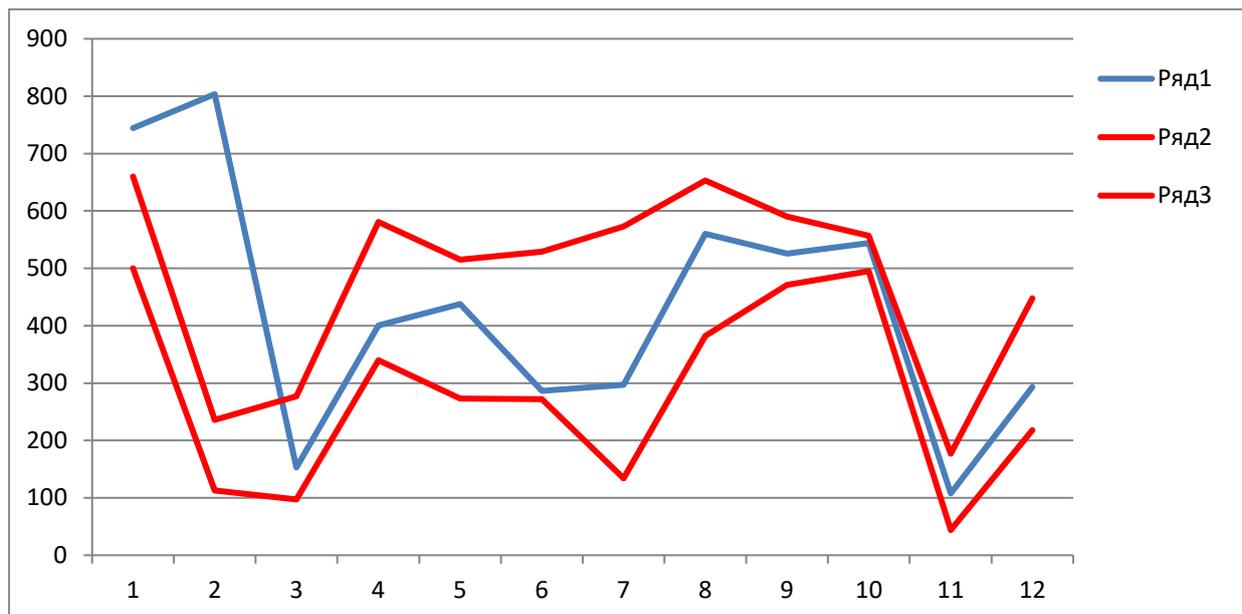
Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

По данной группе изделий цены госзакупок входят в диапазон рыночных цен, преимущественно тяготея к верхней его границе, за исключением отдельных позиций. Есть единичные факты превышения верхних пределов диапазона рыночных цен.

Отдельного внимания заслуживает то, что такие превышения идентифицированы в номенклатуре закупок лекарственных средств. Идентификация предметов в рамках данной категории отличается точностью, а потому соотнести контрактные и рыночные цены в принципе возможно. Каждая позиция в номенклатуре поименована, указана дозировка и расфасовка, что позволяет однозначно найти препарат как в аптечной сети, так и в оптовой торговле национальных дилеров.

Доступность и ясность информации, как представляется, должна быть барьером против превышения в госзакупках верхних диапазонов рыночных цен. Кроме того, действуют ограничения по ценообразованию на лекарственные препараты, что также должно было бы не допустить даже единичных фактов превышения в госзакупках рыночных цен.

Несовершенство эффекта ограничительных мер показывают результаты исследования кейсов, наглядно представленные на рисунке ниже (см. Рисунок 5). Ряд 1 (синий) отражает уровень цен в сектора «государство для государства»-контрактах, а ряды 2 и 3 (красные) – рыночный диапазон цен на лекарственные препараты. По оси X отложены ценовые наблюдения, а по оси Y – точное денежное выражение цены закупки и пределов диапазона цен на открытых коммерческих рынках.



Примечание - легенда: ряд 1 - цены контрактов в секторе «государство для государства», ряд 2 верхний диапазон рыночных цен, ряд 3 – нижний диапазон рыночных цен

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Рисунок 5 – Разброс цен на лекарственные препараты, рублей за единицу товара

Как видим, цены в отдельных кейсах госзакупок лекарственных препаратов тяготеют к верхним границам диапазона. Можно подтвердить, что проблема высоких цен на лекарственные препараты объективна.

Исследованы кейсы с сектора «государство для государства»-контрактами по закупке мебели. Под методологию ценового анализа можно было отнести предметы и условия закупки письменных деревянных столов для офисов и административных помещений (31.01.12.110 код ОКПД2) и мебели офисной деревянной прочей (31.01.12.190 код ОКПД2). В таблице ниже (см. Таблица 6) представлены результаты данного исследования.

Таблица 6 – Сопоставление цен на мебель

Наименование товара/работы/услуги	Цена в контракте за шт., рублей	Розничная цена на рынке по РФ (в диапазоне), рублей
Стол письменный со вставкой Privilege, арт. PV 2090	226 206	313 500-345 300
	271 282	305 367-313 509
Стол руководителя Art&moble с 10 ящиками, правый, артикул 01101	722 927	614 086-719 247
Стол руководителя Art&moble с 10 ящиками, левый, артикул 01102	722 927	662 242-803 000,75
Стол компьютерный «Версаль Люкс», артикул ПК-ВР-СТК110Х55КР-В1-217	93 456	61 012-67 918
Стол рабочий «Версаль Люкс», артикул ПК-ВР СТ175Ч90К/К П-В1-217	186 912	109 497-137 061
Стол рабочий Art&moble, артикул 01125	336 005	209 140-363 339
Стол журнальный Privilege, артикул PVT 1206, Россия	56 817	74 959-86 961
Стол руководителя «Престиж»	18 797,4	13 200-21 560
Стол для руководителя со вставкой «Версаль», артикул ПК-ВР-СТ175х90КР/ДП-В1-217, Россия	151 158	116 130-144 718
Стол для заседания Privilege, артикул PV 2412. Производство Россия	202 783	252 892-294 380
Консоль Selva Bernini, арт. 4557	132 691	97 375-150 270
Брифинг-приставка Privilege, артикул PV 1290. Россия	79 060	94 843-116 980
Брифинг-приставка Art&moble, артикул 01134	289 218	250 633-377 081
Высокая стойка сотрудника ФНС России	88 441	42 838-80 695
Игровая зона «Спальня», мебель для кукол М-169 (страна происхождения товара: Россия)	10 980	8 030-11 600
Игровая зона «Магазин» М-181(страна происхождения товара: Россия)	7 950	5 465-8 500
Игровая зона «Кухня прямая» (страна происхождения товара: Россия)	10 780	7 850-12 306
Игровая зона «Салон красоты» (страна происхождения товара: Россия)	9 240	4 740-9 786
Игровая зона «Поликлиника» (страна происхождения товара: Россия)	9 600	7 420-11 560

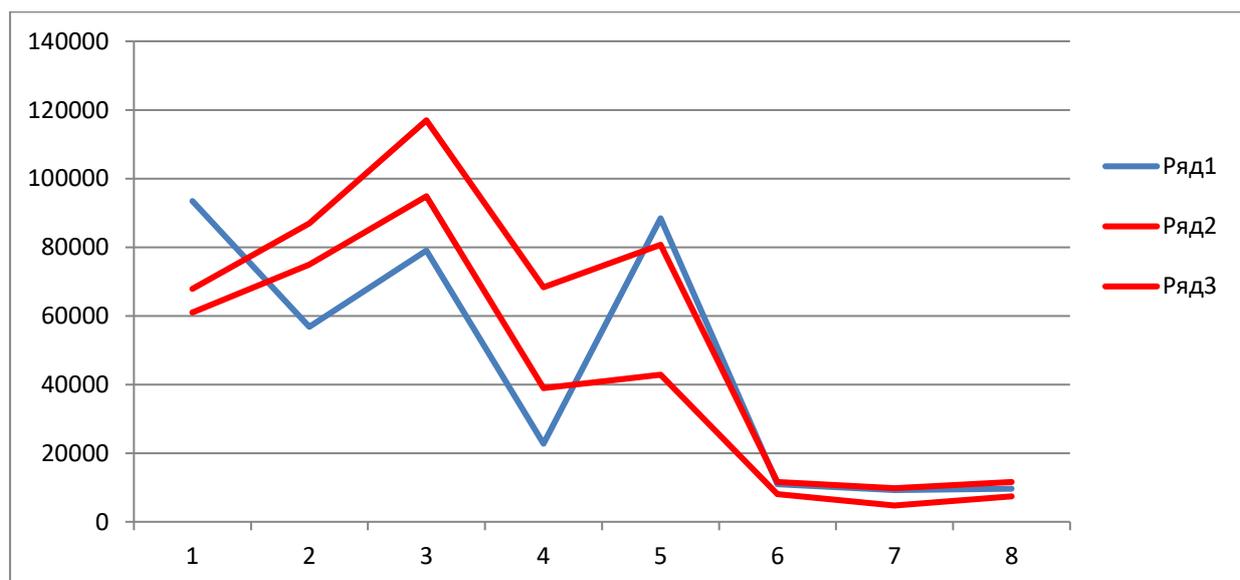
Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Мебель, закупаемая по госзакупкам в сегменте сектора «государство для государства», относится к категории дорогостоящих изделий. Средняя цена закупки одного предмета – 174 тыс. рублей. Совокупная стоимость товаров, включенных в кейс, составляет 3,7 млн. рублей.

Цены закупок большинства изделий находятся в пределах ценового диапазона рыночных цен. Между тем в пяти случаях (стол руководителя Art&moble с 10 ящиками, левый, артикул 01102; стол компьютерный «Версаль Люкс», артикул ПК-ВР-СТК110Х55КР-В1-217; стол рабочий «Версаль Люкс», артикул ПК-ВР СТ175Ч90К/К П-В1-217; стол для руководителя со вставкой «Версаль», артикул ПК-ВР-СТ175х90КР/ДП-В1-217; высокая стойка сотрудника ФНС России) цена закупки по сектора «государство для государства»-

контракту превышала цены на коммерческих рынках. В трех случаях (столы письменные со вставкой Privilege, арт. PV 2090, и стол руководителя «Престиж») мебель закупалась по ценам ниже рыночных.

Отдельные позиции из указанного кейса представлены на рисунке ниже (см. Рисунок б), формат построения которого и формат осей соответствуют ранее сформированным рисункам по ценовому анализу.



Примечание - легенда: ряд 1 - цены контрактов в секторе «государство для государства», ряд 2 верхний диапазон рыночных цен, ряд 3 – нижний диапазон рыночных цен.

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Рисунок б – Разброс цен на мебель, рублей за единицу товара

Видно, что цены закупки мебели не столь плавно вписываются в ценовой диапазон, как это было, к примеру, в случае с хлебобулочными изделиями и субпродуктами.

Исследование кейсов не позволяет однозначно определить факторы, влияющие на отклонение цен контрактов в секторе «государство для государства» от рыночных. Действительно, как представляется, цены на одежду и лекарственные препараты в большей степени, чем иные рассмотренные изделия, выходят за пределы диапазона рыночных цен. Однако не ясно, связано ли это с природой рыночного обращения указанных товаров или с типом заказчика.

Для того чтобы начать изучение факторов, влияющих на ценообразование, был рассмотрен принципиально иной кейс. Наряду с ценовым анализом номенклатуры закупок, были проанализированы закупки отдельного заказчика и цены его контрактов в секторе

«государство для государства», данные о которых отвечали требованиям методологии исследования. Заказчик – федеральное государственное бюджетное учреждение. В кейс попали закупки шести кодов ОКПД2. Результаты представлены в Таблица 7.

Таблица 7 – Сопоставление цен закупок у сектора «государство для государства»- поставщика

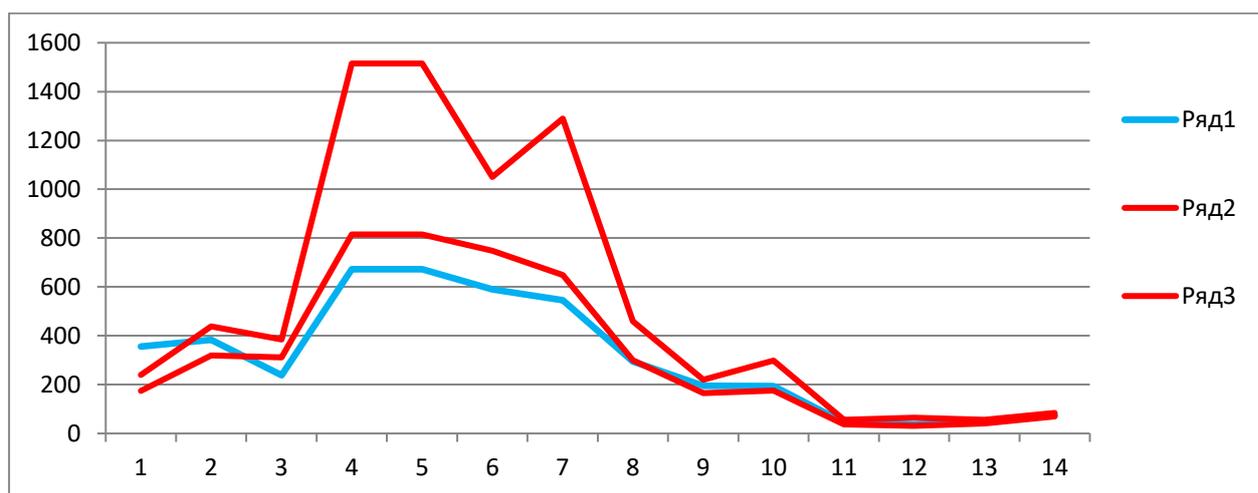
Наименование товара/работы/услуги	ОКПД2	Цена в контракте за шт., рублей	Розничная цена на рынке по РФ (в диапазоне), рублей
Кресло «Сигма», 660 × 690 × 780	31.01.11.150	8 142	6 630-7 850
Диван «Сигма» 2-местный, 1 270 × 690 × 780"	31.01.11.150	12 980	11 063-13 452
Диван «Сигма» 3-местный, 1 890 × 690 × 780"	31.01.11.150	17 405	14 780-19 163
Стул «Пиза» 01, 100 × 600 × 470, ткань	31.01.12.160	6 342	6 200-7 930
Symetrix Jupiter 8 цифровая аудиоплатформа, 8 × 8, без расширения	26.40.33.190	203 490	125 267-168 857
Sony SRG-300SE High Definition многофункциональная управляемая камера	26.40.33.190	367 500	260 000-333 963
Crown CDi 2000 усилитель с DSP. Стерео: 1 000 Вт / 2 Ом, 800 Вт / 4 Ом, 475 Вт / 8 Ом, 800 Вт / 70 V, мост 1 600 Вт / 8 Ом, 2 000 Вт / 4 Ом	26.40.33.190	103 351	61 080-98 430
Глюкометр Accu-Chek Performa Nano	32.50.50.000	1 900	564-1 703
«Церезит CE33 S» затирка № 01, белая, с минеральными наполнителями и полимерными модификаторами (5 кг)	20.30.22.160	383,5	320-439
Лак для волос эластичной фиксации 400мл (Ollin Style)	20.42.16.120	238,9	311-385
Лак для волос экстрасильной фиксации, 300 мл (Wella EIMI)	20.42.16.120	672,6	815-1 515
Шампунь для окрашенных нормальных и тонких волос, 1 000 мл (Wella Brilliance Line)	20.42.16.110	1 357	1 611-1 999
Лак для волос сильной фиксации, 300 мл (Wella EIMI)	20.42.16.120	672,6	815-1 515
Воздухоочиститель	28.25.14.112	65 667	30 490-47 264
Мыло жидкое для рук (Dove «Красота и уход», 250 мл)	20.41.31.130	356,36	174,5-240
Эмульсия 4%, 1 000 мл, Wella Color Touch	20.42.17.120	590	748-1 050
Пена для создания локонов, 300 мл, Wella EIMI «Объем boost bounce»	20.42.16.130	545	649-1 289
Фольга алюминиевая, 100 м, Ollin Professional (толщина не более 0,2 мм)	24.42.25.000	295	300-459
Чистящее средство для унитаза, 750 мл («Domestos Активный щит «Свежесть океана»)	20.41.32.114	194,7	165-220
Стиральный порошок для ручной стирки «Миф «Морозная свежесть», 400 г	20.41.32.121	44,7	37-56
Мыло жидкое с дозатором 1/12 «Минута «Жасмин и шалфей», 500 г	20.41.31.140	36,9	31-64
Средство для посуды «Бальзам алоэ вера Sorti», 500 г, 1/20	20.41.32.111	48,8	41-56
Средство санитарно-гигиеническое «Зеленое яблоко WC Gel Sanfor», 750 г, 1/15	20.41.32.114	75,4	70-84,5

Продолжение Таблица 7

Наименование товара/работы/услуги	ОКПД2	Цена в контракте за шт., рублей	Розничная цена на рынке по РФ (в диапазоне), рублей
Жидкое мыло «Ландыш», «Клевер», 5 л, 1/4	20.41.31.140	193,64	176-299
Чистящий порошок «Чистин Пемосупер» Сода-эффект», 400 г, 1/20	20.41.44.120	31,8	31,6-39

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

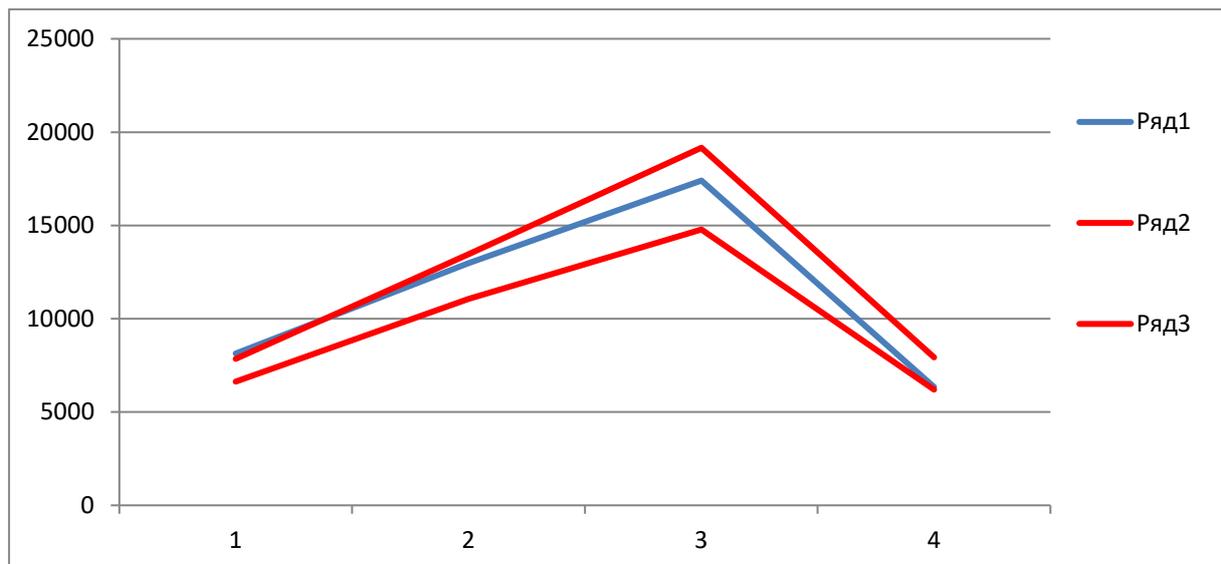
Выявлены две группы продукции. Первая – в которой цены находятся в рыночном диапазоне или оказываются ниже рынка; вторая – в которой цены превышают рыночные. Неожиданно, но одним из факторов формирования данных групп оказалась цена предмета закупки. В первую вошли недорогие изделия, со средней ценой закупки 2,7 тыс. рублей (см. Рисунок 7) и умеренно дорогие, со средней ценой закупки 11,2 тыс. рублей (см. Рисунок 8).



Примечание - легенда: ряд 1 - цены контрактов в секторе «государство для государства», ряд 2 верхний диапазон рыночных цен, ряд 3 – нижний диапазон рыночных цен.

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов данного исследования.

Рисунок 7 – Сопоставление цен в группе продукции со средней ценой закупки 2,7 тыс. рублей, рублей за единицу товара



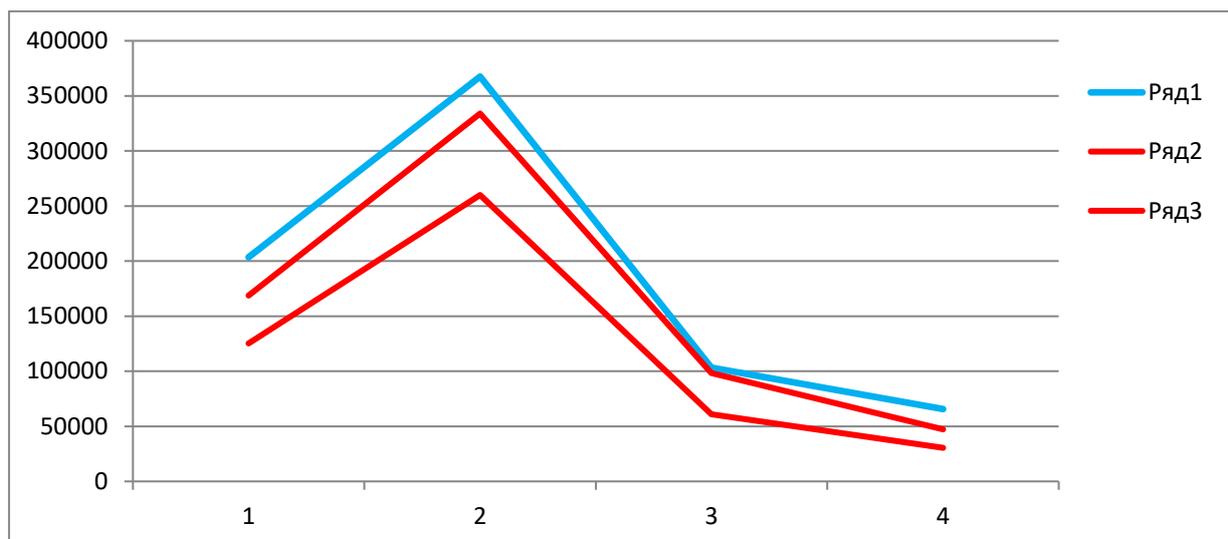
Примечание - легенда: ряд 1 - цены контрактов в секторе «государство для государства», ряд 2 верхний диапазон рыночных цен, ряд 3 – нижний диапазон рыночных цен.

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Рисунок 8 – Сопоставление цен в группе продукции со средней ценой закупки 11,2 тыс. рублей, рублей за единицу товара

В группе малобюджетных закупок цены не только укладываются в рыночный диапазон, но и иногда падают ниже розничных. В условной группе среднего ценового сегмента цены распределились в пределах рыночного диапазона.

На рисунке ниже (см. Рисунок 9) представлены цены закупок дорогостоящих предметов. Средняя цена закупки – 180,0 тыс. рублей.



Примечание - легенда: ряд 1 - цены контрактов в секторе «государство для государства», ряд 2 - верхний диапазон рыночных цен, ряд 3 – нижний диапазон рыночных цен

Источник: данные Единой информационной системы в сфере закупок, расчеты авторов.

Рисунок 9 – Сопоставление цен в группе продукции со средней ценой закупки 180,0 тыс. рублей, рублей за единицу товара

На данный момент делать выводы преждевременно, но выявленные факты говорят о том, что на цену как в сектора «государство для государства»-сегменте, так и в целом в госзакупках может влиять целый ряд факторов. Прослеживается определенная устойчивость результатов в зависимости от номенклатуры закупки, а также зависимость между ценовым сегментом предмета закупки и уровнем его цены.

3. Оценка последствий перехода к федеральной контрактной системе на примере строительной отрасли.

3.1 Методология оценки.

Для построения эмпирической модели были выделены ключевые изменения в соответствующих законодательных актах, в частности, в отношении строительной отрасли, а также анализ развития строительной отрасли.

Кратко результаты анализа строительного рынка и правового регулирования государственных закупок строительных работ в Российской Федерации и прочие важные выводы можно представить следующим образом:

1. Для особенно крупных (>150(50) млн. руб.) государственных закупок строительных работ стало возможным использование конкурса вместо электронного аукциона для определения поставщика. Это может привести к снижению прозрачности и эффективности государственных закупок, в частности, может возникнуть ситуация, когда самые крупные закупки строительных работ в наибольшей степени подвержены коррупции.

2. Многие эксперты отмечают, что несмотря на то, что пути развития сферы государственных закупок, в частности, электронные способы определения поставщиков, меры по повышению прозрачности и эффективности государственных закупок, разрабатываемые в последние годы, были реализованы, качество госзакупок оставляет желать лучшего [24]. Несмотря на то, что единая информационная система (ЕИС) госзакупок в Российской Федерации не имеет мировых аналогов ни по объему собранной информации, ни по функционалу, потенциал этого портала не раскрыт, к нему не предъявляются клиенто-ориентированные требования. Из-за этого страдает качество данных, скорость доступа, прозрачность. В связи с особенностями закона N-44ФЗ, отсутствует комплексное планирование госзакупок, осуществляется исключительно формальный контроль, на предмет соблюдения процедур, что приводит к неэффективной трате ресурсов. В законе о федеральной контрактной системе происходит подмена понятий. Конкурентные способы закупок являются таковыми лишь формально. Например, если на аукцион пришел только один участник, заказчик отклонил все заявки, кроме одной - такие закупки формально считаются конкурентными. Это также сказывается на общей эффективности госзаказа.

3. В целом, в 2017 году по сравнению с 2011 годом, динамика строительного рынка в Российской Федерации характеризуется следующими показателями:

- Рост численности организаций на рынке на 38,4%;
- Сокращение объема выполненных работ в реальных ценах на 1%;
- Рост концентрации для первых 100 крупнейших строительных фирм, занимающих 45.5% рынка, на 6.8%. Для первых 30 крупнейших фирм концентрация изменилась незначительно.

Таким образом, можно выдвинуть гипотезу о том, что изменения в законодательстве о государственных закупках не достигли своих целей, а именно повышения прозрачности и конкурентности госзаказа, исключения коррупции, повышения качества обеспечения государственных нужд.

Чтобы опровергнуть сформулированную гипотезу в части государственных закупок в строительной отрасли, эмпирический анализ данных должен показать рост конкурентности соответствующих закупочных процедур по сравнению со строительным рынком в целом, увеличение доли «конкурентных» способов определения поставщика, снижение средней стоимости контрактов и т.п.

Для проверки сформулированной гипотезы была выработана следующая эмпирическая стратегия:

Отобранные переменные:

1. Идентификационный номер государственного контракта;
2. Способ определения поставщика;
3. Конечная сумма заключенного контракта;
4. ИНН поставщика по контракту;
5. Код ОКПД-2 (общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности) для контрактов 2017 года.
6. Код ОКДП (общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг) для контрактов 2011 года.

На основе полученной базы данных были рассчитаны показатели, позволяющие подтвердить или опровергнуть выдвинутые гипотезы. В частности, были рассчитаны:

1. Показатели средней цены контракта в разрезе способа определения поставщика и дочерних кодов соответствующих классификаторов:

$$\frac{1}{N_{ij}} \sum_{k=1}^{N_{ij}} \text{Конечная сумма заключенного контракта}_{k}^{ij}$$

где

- i – индекс способа определения поставщика,
- j – индекс дочернего кода соответствующего классификатора,
- N – число контрактов в соответствующей группе,
- k – индекс контракта в соответствующей группе

2. Численность уникальных поставщиков в разрезе способа определения поставщика и дочерних кодов соответствующих классификаторов. Для расчета такого показателя контракты с одинаковыми поставщиками учитывались один раз.

3. Концентрация стоимости контрактов по поставщикам в разрезе способа определения поставщика и дочерних кодов соответствующих классификаторов. Для оценки такого показателя был использован индекс концентрации Герфиндаля-Хиршмана (НИ). Стоимость государственных контрактов была сгруппирована по ИНН поставщика. Формула для расчета:

$$НИ_{ij} = \sum_{k=1}^{N_{ij}^{unique}} \frac{(S_k^{ij})^2}{\sum_{k=1}^{N_{ij}^{unique}} S_k^{ij}}$$

где

- i – индекс способа определения поставщика,
- j – индекс дочернего кода соответствующего классификатора,
- k – индекс поставщика в соответствующей группе,
- S_k – сумма стоимостей контрактов, относящихся к k -му поставщику,
- N_{ij}^{unique} - численность уникальных поставщиков в соответствующей группе.

Эмпирический подход заключается в анализе динамики рассчитанных показателей и формулировке содержательных выводов на основе проведенного анализа. Результаты представлены в следующем разделе.

3.2 Основные результаты

Индекс Герфиндаля-Хиршмана для рассматриваемой отрасли в 2011 году составил 0.0018, а в 2017 году - 0.0089 (см. Таблица 8). Согласно общепринятым критическим значениям индекса Герфиндаля-Хиршмана, государственные закупки в Российской

Федерации как в 2011 году, так и в 2017 году характеризуются достаточной степенью конкурентности (значение < 0.04).

В 2011 году, 3 самых крупных (по стоимости полученных контрактов) поставщиков по государственным закупкам в строительной отрасли Российской Федерации получили 3.7% государственных заказов, что на 5.5 п.п. меньше коэффициента концентрации строительной отрасли в соответствующем году.

В 2017 году, 3 самых крупных (по стоимости полученных контрактов) поставщиков по государственным закупкам в строительной отрасли Российской Федерации получили 4.2% государственных заказов, что на 5.1 п.п. меньше коэффициента концентрации строительной отрасли в соответствующем году.

Таблица 8. Индекс Герфиндаля-Хиршмана (НИ) для строительной отрасли Российской Федерации в 2011 и 2017 гг.

Индекс Герфиндаля-Хиршмана (НИ) для строительной отрасли Российской Федерации в 2011 и 2017 гг.			
2011	2017	Изменение	
		раз	%
0.0018	0.0089	4.830	383%

Источник: рассчитано авторами.

Таблица 9. Численность строительных организаций, участвующих в государственных закупках в Российской Федерации в 2011 и 2017 гг.

Численность строительных организаций, участвующих в государственных закупках			
2011	2017	Изменение	
		раз	%
66352	54911	0.828	-17%

Источник: рассчитано авторами.

Кейс компании АО «ВАД».

Одним из крупнейших поставщиков по государственным закупкам в строительной отрасли Российской Федерации как в 2011 году, так и в 2017 году, стала компания АО «ВАД» (ИНН: 7802059185). В 2011 году АО «ВАД» получило 1.2% всех государственных контрактов в стоимостном выражении на общую сумму 21 225 031 125.57 Р, что в ценах 2017

года составляет порядка 33 960 049 800 Р, став вторым самым крупным поставщиком в сфере госзакупок. По данным ЕИС, крупнейшие заказы, проводимые в форме электронного аукциона, в которых АО «ВАД» принимало участие, компания выигрывала. Подробнее следует рассмотреть государственные заказы с реестровыми номерами извещений № 0306100000411000012 и № 0330100010511000012.

№ 0306100000411000012

Способ определения поставщика – электронный аукцион в соответствии с законом N94-ФЗ, начальная максимальная цена контракта - 481 833 720 Р. К участию в аукционе было допущено две из двух поданных заявок. Во время аукциона конкурент АО «ВАД» не сделал ценового предложения, т.е. фактически не участвовал в аукционе. От АО «ВАД» поступило ценовое предложение в размере 479 424 551,4 Р, т.е. снижение цены составило 0.5%. Комиссия в соответствии с действующим в то время законодательством приняла решение о заключении контракта с АО «ВАД». Второй участник аукциона согласился с принятым решением, жалоб не подавал. Система засчитала данную закупку как закупку в форме электронного аукциона. Фактически же этот контракт является закупкой у единственного поставщика. Согласно закону N44-ФЗ такие закупки должны проходить дополнительную проверку, которая законом N94-ФЗ не была предусмотрена. Данная закупка не является конкурентной, стоимость такого контракта может быть завышена, что снижает эффективность госзаказа.

№ 0330100010511000012

Способ определения поставщика – электронный аукцион в соответствии с законом N94-ФЗ, начальная максимальная цена контракта - 450 773 300 Р. К участию в аукционе было допущено две из двух поданных заявок. Во время аукциона конкурент АО «ВАД», ООО «Автодор-ККБ Звенигород», сделал ценовое предложение в размере 446 265 566,5 Р, т.е. снижение цены составило 1%. От АО «ВАД» поступило ценовое предложение в размере 448 519 433 Р, т.е. снижение цены составило 0.5%. Комиссия приняла решение о несоответствии заявки ООО «Автодор-ККБ Звенигород» требованиям аукциона и контракт был заключен с АО «ВАД». Второй участник аукциона согласился с принятым решением, жалоб не подавал. Система снова засчитала данную закупку как закупку в форме электронного аукциона, когда в действительности контракт является закупкой у единственного поставщика. Причем мы видим, что заявки с более низкой ценой были поданы, но комиссия заказчика их отклонила.

Закупка снова не является конкурентной, с большой долей вероятности стоимость такого контракта завышена, что снижает эффективность госзаказа.

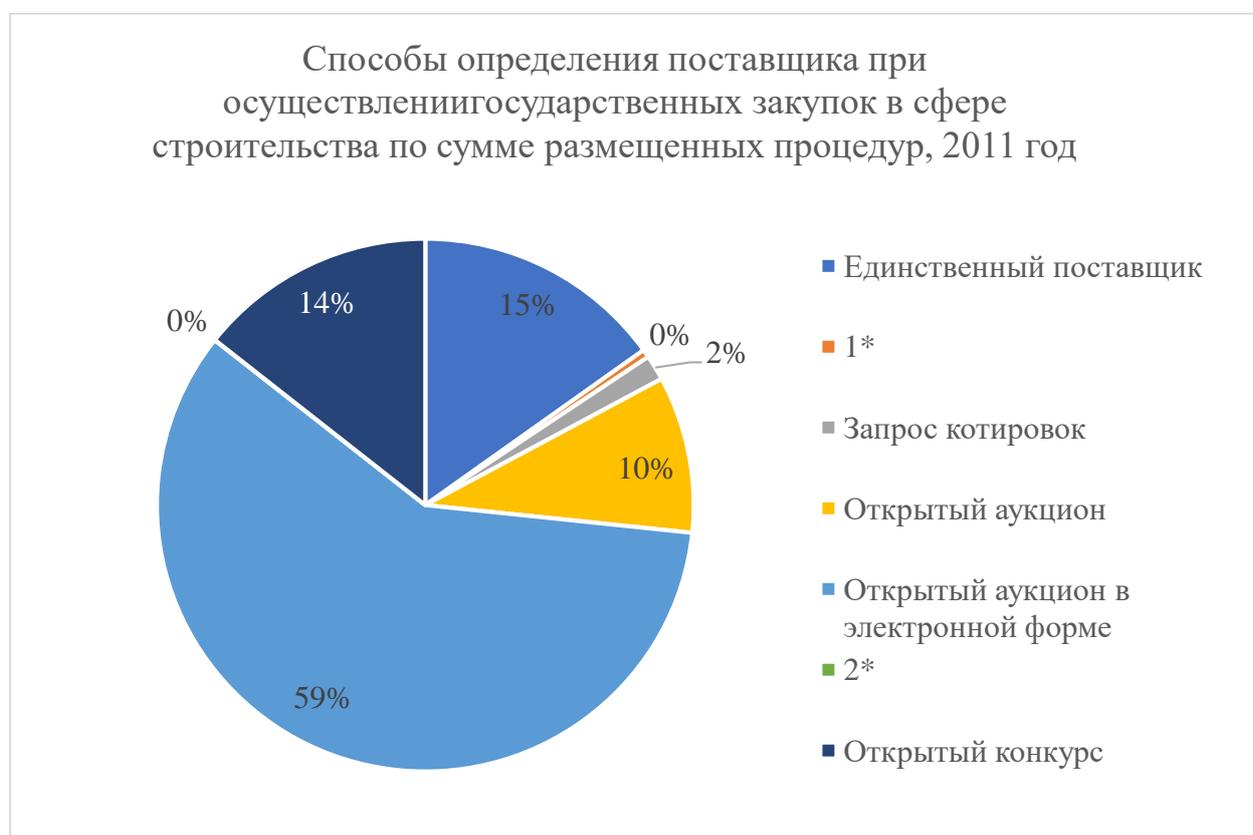
В 2017 году АО «ВАД» стало крупнейшим поставщиком по государственным закупкам в строительной отрасли Российской Федерации, получив 2% государственных контрактов в сфере строительства на общую сумму 189 821 226 595.50 Р. На примере одной из госзакупок с участием этой компании мы снова можем наблюдать, как «конкурентные» с точки зрения законодательства способы закупки на деле являются закупкой у единственного поставщика. Реестровый номер извещения рассматриваемой госзакупки - №0172200002517000037, способ определения поставщика – электронный аукцион, начальная максимальная цена контракта - 1 019 816 279 Р. К участию в аукционе было допущено две из двух поданных заявок. Во время аукциона оба поставщика предложили идентичное снижение цены на 0.5%. Комиссия приняла решение о заключении контракта с АО «ВАД» без обоснования выбора между двумя идентичными по цене предложениями. Второй участник аукциона согласился с принятым решением, жалоб не подавал. Это может свидетельствовать о наличии сговора как между поставщиками, так и между заказчиком и поставщиками, что позволило соблюсти все формальные критерии электронного аукциона и избежать дополнительных проверок, связанных с закупкой у единственного поставщика и предусмотренных законом N44-ФЗ.

Таким образом, характер госзакупок с участием АО «ВАД» в 2017 году, по сравнению с 2011 годом, не изменился. В этих контрактах все так же используются схемы, позволяющие формально считать закупки у единственного поставщика конкурентными и избегать дополнительных проверок. Из этого можно сделать вывод, что меры, предусмотренные законом N44-ФЗ и направленные на повышение прозрачности и конкурентности госзакупок, не являются эффективными.

В целом, несмотря на то, что индекс Герфиндаля-Хиршмана для строительной отрасли Российской Федерации в 2017 году остается невысоким, его значение увеличилось в 4.83 раза (см. Таблица 8) по сравнению с 2011 годом. Коэффициент концентрации для трех крупнейших фирм так же вырос с 3.7% в 2011 году до 4.2% в 2017 году. Численность строительных фирм, участвующих в государственных закупках, сократилась на 17% (см. Таблица 9). Для строительной отрасли в целом, напротив, численность организаций выросла на 38,4%, а концентрация выросла не так драматично, всего на 6.8%. Таким образом, за рассматриваемый период концентрация государственных закупок выросла сильнее, чем

концентрация фирм в строительной отрасли в целом (383% против 6.8%). Кроме того, численность участников государственных закупок упала, в то время как численность организаций в строительной отрасли в целом выросла. Из этого можно сделать вывод, что федеральная контрактная система, которая характеризуется в первую очередь законодательной средой, не является эффективной, не останавливает процесс снижения конкурентности госзаказа, по крайней мере в сфере строительства.

Для дальнейшей аргументации важным является рассмотрение структуры государственных закупок в строительстве по способам определения поставщика в стоимостном выражении. Диаграммы для 2011 и 2017 годов представлены на Рисунок 10 и Рисунок 11 соответственно.



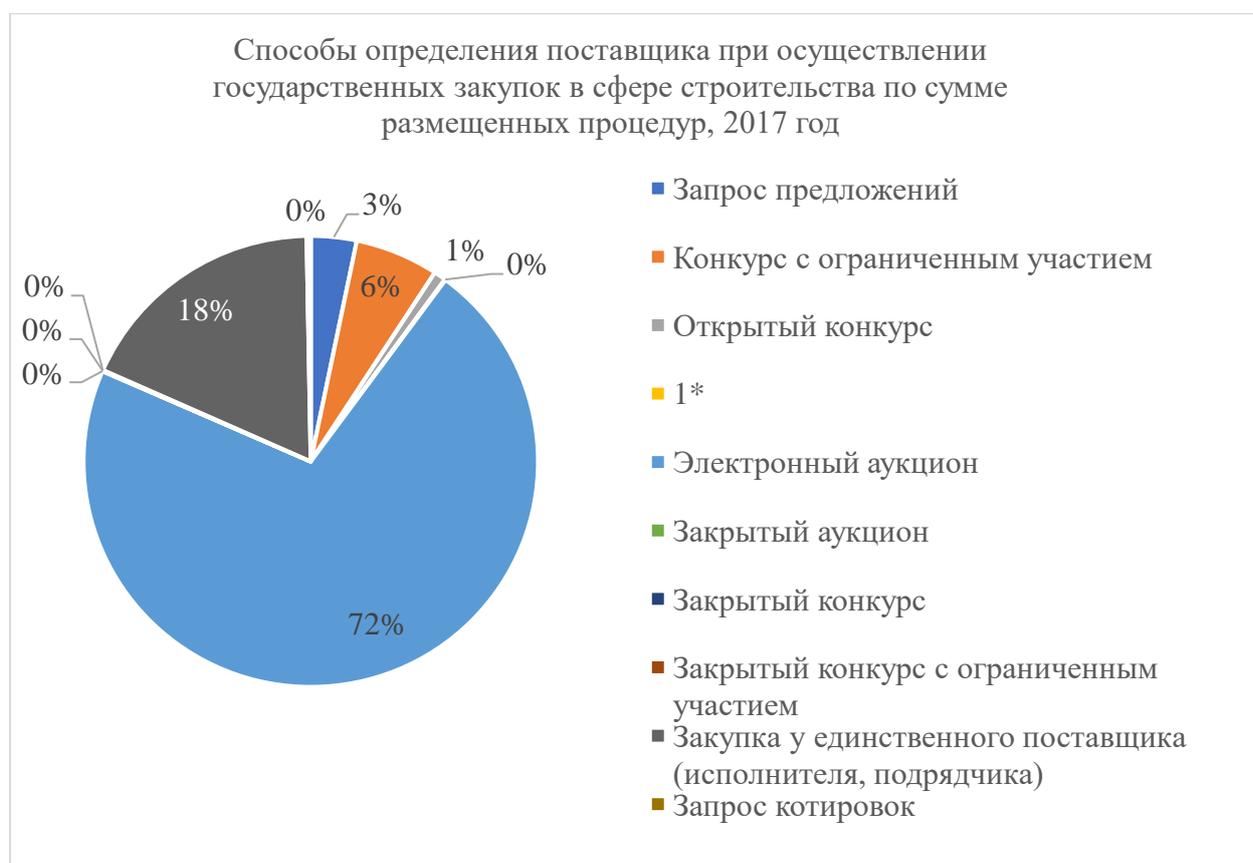
Источник: рассчитано авторами.

Рисунок 10. Способы определения поставщика при осуществлении государственных закупок в сфере строительства по сумме размещенных процедур, 2011 год.

В 2011 году, согласно закону N94-ФЗ, только государственные контракты на выполнение особо опасных и технически сложных строительных работ в отношении объектов капитального строительства, а также на строительство искусственных дорожных

сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального и местного значения, могут размещаться путем проведения конкурса на основании соответствующего решения заказчика. В 2017 году уже любые государственные закупки строительных работ свыше 150(50) млн. руб. могут размещаться путем проведения различных видов конкурса.

Также мы не видим обычных открытых аукционов в 2017 году по сравнению с 2011 годом, только электронные. В 2017 году весь госзаказ уже был переведен в электронную форму, обычные открытые аукционы были полностью отменены к концу 2011 года.



Источник: рассчитано авторами.

Рисунок 11. Способы определения поставщика при осуществлении государственных закупок в сфере строительства по сумме размещенных процедур, 2017 год.

В целом можно видеть, что наиболее распространенным способом определения поставщика был в 2011 году и остается в 2017 году электронный аукцион (доля в государственных закупках 59% и 72% соответственно). Однако, учитывая, что в 2011 году наряду с электронным открытым аукционом все еще существовал обычный, неэлектронный открытый аукцион, доля открытого аукциона в государственных закупках в 2011 году

составила 69% (59% - электронный аукцион, 10% - обычный открытый аукцион). Таким образом, рост доли открытого аукциона в государственных закупках строительных работ в 2017 году по сравнению с 2011 годом составил 3 п.п.

Что касается конкурсных процедур, доля открытого конкурса в госзакупках строительных работ 2011 года составила 14%. Как уже отмечалась выше, это госзакупки с определенными характеристиками. В 2017 году значимыми конкурсными процедурами стали конкурс с ограниченным участием (6%), открытый конкурс (1%), запрос предложений – аналог запроса котировок для конкурса (3%). В целом, доля конкурсных процедур в 2017 году снизилась на 4 п.п. по сравнению с 2011 годом.

Доля закупок у единственного поставщика в государственных закупках строительных работ в 2017 году составила 18% и увеличилась по сравнению с 2011 годом на 3 п.п. Рост доли неконкурентных способов закупок и снижение доли конкурентных можно объяснить следующим образом: система стала учитывать несостоявшиеся аукционы и конкурсы именно как закупки у единственного поставщика. Однако, учитывая рост концентрации госзакупок в сфере строительства и кейс АО «ВАД», в котором показано, что нововведения закона N44-ФЗ можно обойти, используя новые схемы, вероятнее всего рост доли неконкурентных способов закупки связан именно со снижением уровня конкуренции в госзакупках в строительной сфере.

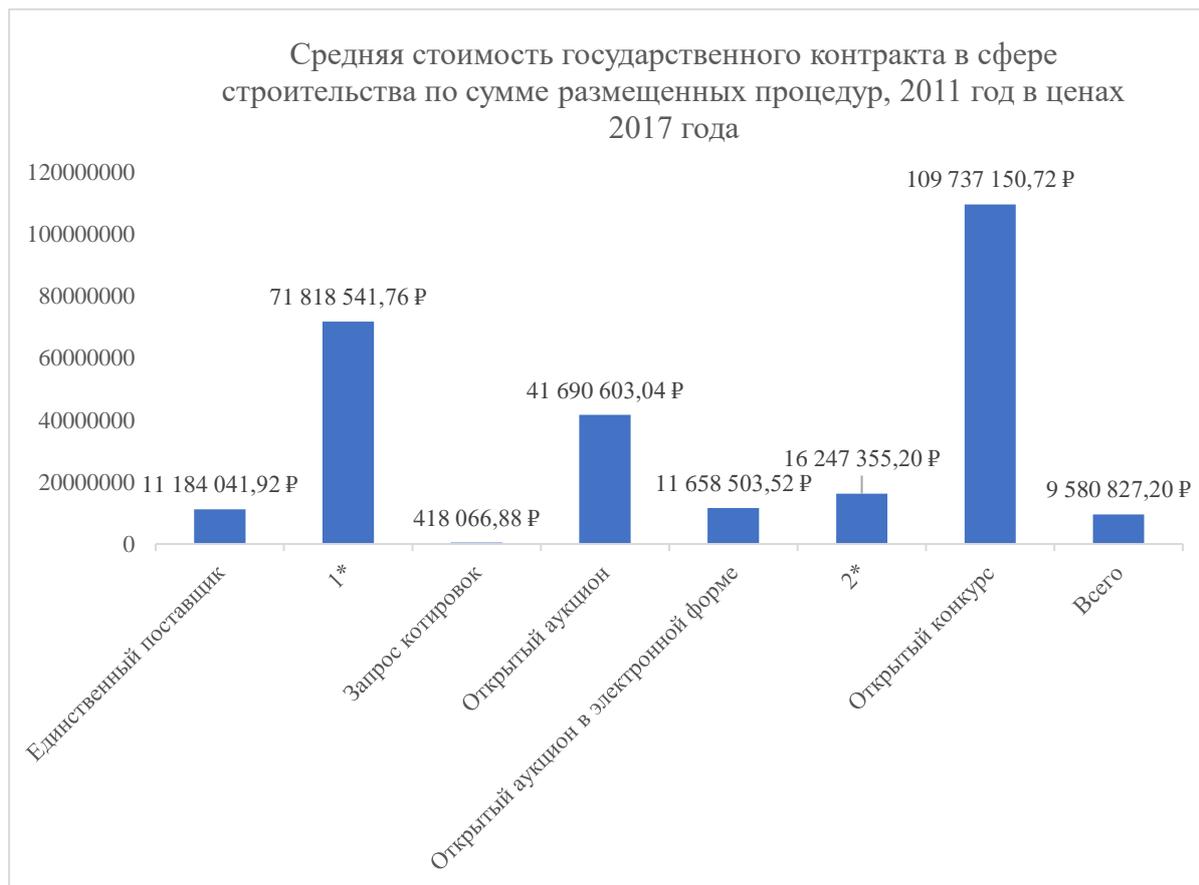
Анализ отдельных подотраслей строительства показывает, что в 2011 году наименее конкурентными являлись госзакупки в области строительства зданий и сооружений машиностроительных предприятий; строительства зданий и сооружений для органов государственного управления, обороны, государственной безопасности, финансов и иностранных представительств; оформления проектной документации и подготовки технико-экономических обоснований по строительной продукции, а также прочих строительных услуг.

В 2017 году подготовка проектной документации для строительства снова попала в список областей с низкой долей электронного аукциона. Высокая доля закупок у единственного поставщика наблюдается в области строительных работ по строительству наземных и подземных железных дорог. В 2011 году соответствующая область строительства зданий и сооружений для предприятий строительной индустрии, транспорта и связи так же характеризовалась относительно низкой долей электронных аукционов с преобладанием специфического для того периода открытого конкурса. Область

строительства мостов и тоннелей в 2017 году так же характеризуется низкой долей электронных аукционов с преобладанием конкурса с ограниченным участием – гораздо менее конкурентной процедуры. Так же низкоконкурентной является область строительства водных сооружений, автомобильные дорог и автомагистралей, буровых и разведочных буровых работ.

Таким образом в 2017 году по сравнению с 2011 годом сохраняется относительно низкая конкурентность областей подготовки проектной документации для строительства и строительства зданий и сооружений в транспортной сфере. В целом, в дальнейших исследованиях следует обратить особое внимание на следующие подотрасли строительства:

- подготовка проектной документации
- строительство наземных и подземных железных дорог
- строительство мостов и тоннелей
- строительства водных сооружений
- строительство автомобильные дорог и автомагистралей
- строительства зданий и сооружений для органов государственного управления, обороны, государственной безопасности, финансов и иностранных представительств
- выполнение буровых и разведочных буровых работ.



Примечание: 1* - Заказ на выполнение проектных, изыскательских работ, работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ к олимпийским объектам федерального значения, олимпийским объектам краевого значения или олимпийским объектам муниципального значения (ч.34 ст.65 Федерального закона №94-ФЗ), размещаемый путем проведения запроса котировок; 2* - Открытый аукцион в электронной форме на размещение заказа на энергосервис для нужд заказчиков (гл. 7.1 Федерального закона №94-ФЗ).

Источник: рассчитано авторами.

Рисунок 12. Средняя стоимость государственного контракта в сфере строительства по сумме размещенных процедур, 2011 год в ценах 2017 года.

Последним важным аспектом является анализ средних стоимостей контрактов в разрезе способов определения поставщика. Результаты расчетов представлены на Рисунок 12 и Рисунок 13 для 2011 года и 2017 года соответственно.

Для 2011 года мы видим, что средняя стоимость контракта для неэлектронного открытого аукциона в разы выше, чем для электронного. Учитывая теоретическую схожесть данных процедур и тот факт, что мы рассматриваем отдельную отрасль, можно убедиться, что электронная процедура действительно является более конкурентной, что позволяет снизить среднюю цену контракта более чем в 3 раза.

В целом, можно заметить, что менее конкурентные по тем или иным причинам процедуры связаны с более высокими средними ценами контрактов. Средняя цена для открытого аукциона в 4.4 раза выше средней цены по всем госзакупкам в сфере строительства, для строительства олимпийских объектов – в 7.5 раз выше, для открытого конкурса – в 11.5 раз выше. Казалось бы, такая же тенденция должна наблюдаться и для процедуры закупки у единственного поставщика. Однако, как мы уже выяснили на примере кейса АО «ВАД», система в 2011 году работала не совсем корректно, относя к аукционам и конкурсам даже несостоявшиеся по этим процедурам закупки. Вероятнее всего, именно с этим связано смещение средней цены контракта для процедуры закупки у единственного поставщика.



Примечание: 1* - Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), установленный Правительством Российской Федерации в соответствии со ст. 111 Федерального закона № 44-ФЗ.

Источник: рассчитано авторами.

Рисунок 13. Средняя стоимость государственного контракта в сфере строительства по сумме размещенных процедур, 2017 год.

В 2017 году по сравнению с 2011 годом мы видим развитие электронного аукциона как более прозрачного способа определения поставщика: средняя цена контракта для электронного аукциона снизилась на 27%. Однако это снижение также может быть связано с тем, что в связи со специфическими изменениями законодательства, наиболее крупные контракты стали проводиться с использованием конкурсных процедур. Действительно, средняя стоимость контракта в открытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом конкурсе и в закрытом конкурсе с ограниченным участием в 2017 году существенно превышает среднюю стоимость контракта в конкурсных процедурах 2011 года. Необычно то, что в 2017 году мы не видим резкого роста средней стоимости контракта в процедуре открытого конкурса. Кроме того, согласно собранным данным, сегмент открытого конкурса является одним из самых малочисленных – менее 1.2% всех контрактов. Наиболее вероятно следующее объяснение: открытый конкурс является самым прозрачным из всех конкурсных процедур. Ранее, например, в 2011 году, конкурс для госзакупок строительных работ ограничивал поставщиков на законодательном уровне, т.к. применялся для специфических видов работ. В 2017 же году конкурс стал доступен для любых видов строительных работ и для ограничения конкуренции возникла необходимость в использовании различных модификаций конкурса. Это соотносится с высказанным предположением о том, что в текущих законодательных рамках конкурсные процедуры являются менее конкурентными и больше подвержены коррупции, нежели аукционы.

В 2017 году так же наблюдается рост средней цены в закупках у единственного поставщика. Теперь она составляет 2.25 от средней цены по всем госзакупкам строительных работ. Это соотносится с выводом о том, что в 2017 году информационная система стала работать более эффективно, относя хотя бы формально несостоявшиеся конкурсы и аукционы к закупкам у единственного поставщика.

Обобщая проведенный анализ, можно сказать, что отвергнуть выдвинутую гипотезу о том, что изменения в законодательстве о государственных закупках не достигли своих целей, нельзя.

Получены следующие основные выводы и результаты:

1. Существенный рост концентрации и снижение конкурентности госзакупок строительных работ в 2017 году по сравнению с 2011 годом, не связанный с общими рыночными тенденциями.

2. Формальность контроля установленных критериев использования тех или иных способов определения поставщика отрицательно сказывается на эффективности госзакупок.

3. Доля менее конкурентных, прозрачных и, возможно, более подверженных коррупции способов определения поставщика растет в 2017 году по сравнению с 2011 годом.

4. Средняя цена контракта для электронного аукциона в 2017 году существенно снизилась по сравнению с 2011 годом, но нельзя утверждать, что это связано с положительными изменениями в сфере госзакупок строительных работ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках данного исследования было выявлено, что федеральная контрактная система в сравнении с предшествующим законодательством в части нормативно-правового регулирования гораздо глубже затрагивает все три стадии государственных закупок: планирование, размещение и исполнение. Одним из важных посылов при переходе к федеральной контрактной системе была более чёткая регламентация государственных закупок уже на этапе планирования. Однако первичный анализ характера воздействия новых норм позволил выдвинуть гипотезу, что внедрение отдельных норм вряд ли дало существенный эффект. В частности, несмотря на обширное внедрение планов-графиков и планов закупок на стадии планирования, говорить о значимых эффектах не приходится по той причине, что большинство заказчиков вносят изменения в эти документы по несколько десятков раз в течение года. При такой частоте изменений эти документы не могут обеспечить ни надежной информации для поставщиков, ни равномерного графика закупок для заказчика и превращаются в пустую формальность, на соблюдение которой тем не менее расходуются вполне реальные ресурсы. Потенциально сильными с точки зрения воздействия нормами на этапе планирования являются нормы, касающиеся нормирования в сфере закупок, обоснования начальной (максимальной) цены контракта и о создании каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако текущая реализация данных аспектов на стадии планирования не позволяет говорить о реализации потенциала их воздействия. Например, касательно нормирования, по большинству товарных позиций (за исключением мобильных телефонов и автомобилей) рассматриваемые нормативные акты серьезных ограничений по закупаемой продукции не содержат. Более того, ни Закон 44-ФЗ, ни само это Постановление Правительства о нормировании не дают четкого ответа на вопрос, обязаны ли заказчики соблюдать требования обязательного перечня до принятия ведомственных перечней. Помимо этого, слишком малое число федеральных органов исполнительной власти распространили нормирование почти на всю номенклатуру закупаемой ими и подведомственными организациями продукции. Касательно необходимости обоснования начальной максимальной цены государственного контракта, расширение перечня возможных источников информации о рыночных ценах не решило главную проблему – обеспечения достоверности этой информации. Скорее наоборот – предоставило заказчику возможность для манипуляций, позволяя в этом многообразии источников найти тот, который позволяет обосновать ту начальную максимальную цену государственного контракта, которую

заказчик желает установить. Наконец, создание каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд фактически не имеет эффекта воздействия, потому что само Постановление от 08.02.2017 N 145 наделяет заказчиков правом использовать в процессе закупок дополнительные (по сравнению с предусмотренными каталогом) потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товара, работы, услуги при наличии соответствующего обоснования и потому что на сегодняшний день каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд не содержит не только потребительских свойств таких товаров, работ и услуг, но даже полного перечня их наименований.

Предшествующее законодательство об осуществлении государственных закупок достаточно сильно и жёстко регламентировало этап размещения государственного заказа. Федеральная контрактная система в значительной мере увеличивает свободу действий государственного заказчика. В частности, урезан перечень товаров, работ, услуг, подпадающих под обязательное размещение на электронном аукционе (например, самый объёмный по стоимости размещения вид продукции – капитальное строительство – был выведен на время из этого перечня). Кроме этого, были существенно расширены возможности для ограничения в допуске исполнителей: новые виды закупочных процедур, увеличение предельного значения неценовых критериев и т.п. Помимо этого, введена норма об антидемпинговых мерах, которая в сочетании с упомянутой выше свободой в установлении начальной максимальной цены государственного контракта, даёт большие возможности государственным заказчикам в избегании заключения контракта с низким ценовым предложением. Использование антидемпинговых мер для обеспечения качества исходит из упрощенного предположения, что наиболее дорогие товары всегда являются наиболее качественными, что не соответствует действительности

В части регулирования стадии исполнения законодательство о федеральной контрактной системе практически не пополнился не только с точки зрения положительного эффекта воздействия, но и как такового. Экспертиза в процессе приемки исполнения контракта является обязательной. Однако в действительности это отличие не столь существенно, поскольку такая экспертиза может проводиться не только с привлечением независимых экспертов, но и собственными силами заказчика. Очевидно, что неформализованная экспертиза собственными силами заказчика мало чем отличается от обычной приемки исполнения контракта. Независимая экспертиза, согласно 44-ФЗ, по

общему правилу требуется лишь в том случае, если закупка осуществляется у единственного поставщика. В Законе 44-ФЗ нормы об обеспечении исполнения контракта несколько ужесточены. По общему правилу его истребование в размере от 5 до 30% начальной максимальной цены государственного контракта является обязательным. Исключения допускаются в некоторых случаях при закупках путем запроса котировок (если начальная максимальная цена государственного контракта не превышает 500 тыс. руб.), запроса предложений и у единственного поставщика. В случае если начальная максимальная цена государственного контракта превышает 50 млн. рублей, размер обеспечения, как и прежде, должен составлять от 10 до 30% начальной максимальной цены государственного контракта, но не менее суммы аванса. Если же аванс превышает тридцать процентов начальной максимальной цены государственного контракта, размер обеспечения устанавливается в размере аванса. И все же, и текущему законодательству о государственных закупках присущ один принципиальный недостаток – они допускают возможность «отрицательного» обеспечения контракта, то есть выплаты аванса по контрактам на сумму менее 50 млн. руб. в размере, многократно превышающем предоставленное поставщиком обеспечение

Исследование подтвердило гипотезу о наличии сегментов в госзаказе, контрактные отношения в которых отличаются существенными особенностями. Так, в секторе закупок «государства для государства» происходит конвергенция коммерческих и административных отношений и это оборачивается серьезными последствиями для бюджетной сферы и экономики в целом.

Взаимодействие участников закупок «государства для государства» нельзя признать свободным, основанным на взаимной заинтересованности и экономическом расчете. Заказчики в большинстве случаев вынуждены заключать контракты с единственным или заранее определенным поставщиком. При этом и заказчик, и поставщик имитируют предоставление лучших условий госконтрактов.

Исследование показывает, что формальное соблюдение правил 44-ФЗ приводит к тому, что в секторе сформировались государственные контрактные цепочки и альянсы, в которых одни и те же поставщики «выигрывают» значительную долю контрактов. Между тем, взаимодействие участников закупок «государства для государства» нельзя признать чисто административным, по принципу команда - подчинение. Между заказчиком и поставщиком устанавливаются отношения, в которых возможны диктат монополиста и даже неисполнение обязательств.

В большинстве рассмотренных кейсов контрактная деятельность государственных организаций не является компенсацией «провалов рынка», а имеет признаки коммерциализации государственных функций и доступа к рынку госзакупкам. Это размывает отраслевую структуру самого госсектора в ущерб основным функциям. Возникают риски снижения экономической эффективности и отдачи на рубль бюджетных средств, вложенных в функционирование государственных организаций. Властное, неконкурентное распределение заказов приводит к деформации рынков и подавляет стимулы рядов участников рынка к повышению эффективности работы.

Обобщая проведенный анализ эмпирических результатов оценки бюджетных последствий перехода к федеральной контрактной системе в сфере строительства, можно сказать, что отвергнуть выдвинутую гипотезу о том, что изменения в законодательстве о государственных закупках не достигли своих целей, нельзя. Установлен существенный рост концентрации и снижение конкурентности госзакупок строительных работ в 2017 году по сравнению с 2011 годом, не связанный с общими рыночными тенденциями. Показано, что формальность контроля установленных критериев использования тех или иных способов определения поставщика отрицательно сказывается на эффективности госзакупок. Можно утверждать, что доля менее конкурентных, прозрачных и, возможно, более подверженных коррупции способов определения поставщика растет в 2017 году по сравнению с 2011 годом. Несмотря на то, что средняя цена контракта для электронного аукциона в 2017 году существенно снизилась по сравнению с 2011 годом, нельзя утверждать, что это связано с положительными изменениями в сфере госзакупок строительных работ. Из положительных изменений, можно заметить, что информационная система в 2017 году позволяет получать более точные данные по способу определения поставщика по сравнению с 2011 годом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2017 года. [Текст] [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/>

2 Приказ ФСТЭК России от 23.12.2015 № 173 «Об утверждении перечней отдельных видов товаров, работ, услуг, закупаемых ФСТЭК России, в отношении которых определяются требования к потребительским свойствам (в том числе качеству) и иным характеристикам (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

3 Приказ Росреестра от 30.12.2016 № П/0642 «Об утверждении перечня отдельных видов товаров, работ, услуг, закупаемых территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе качество) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

4 Приказ Минкультуры России от 24.01.2018 № 55 «Об утверждении требований к закупаемым Минкультуры России, его территориальными органами и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

5 Приказ Ростехнадзора от 15.07.2016 № 303 «Об утверждении Требований к закупаемым Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, ее территориальными органами и подведомственными ей бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельным ценам товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

6 Приказ Минстроя России от 06.07.2017 № 966/пр «Об утверждении требований к закупаемым Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным

видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

7 Приказ Минобрнауки России от 24.10.2017 № 1038 «Об утверждении требований к закупаемым Министерством образования и науки Российской Федерации и подведомственными ему бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

8 Приказ Росздравнадзора от 19.01.2018 № 138 «Об утверждении требований к закупаемым Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, ее территориальными органами и подведомственными ей бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

9 Приказ Минфина России от 29.12.2016 № 820 «Об утверждении требований к закупаемым Министерством финансов Российской Федерации и подведомственными ему федеральными казенными учреждениями и федеральными государственными бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

10 Приказ Минздрава России от 11.04.2016 № 221 «Об утверждении требований к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), закупаемым Министерством здравоохранения Российской Федерации и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

11 Приказ Росавтодора от 14.10.2016 № 1737 «Об утверждении перечня требований к закупаемым Федеральным дорожным агентством отдельным видам товаров, работ, услуг, их потребительским свойствам (в том числе к качеству) и иным характеристикам (в том числе предельным ценам товаров, работ, услуг) к ним» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

12 Приказ Минэкономразвития России от 11.12.2017 № 661 «Об утверждении перечня отдельных видов товаров, работ, услуг, закупаемых Министерством экономического развития Российской Федерации и подведомственными Министерству экономического развития Российской Федерации бюджетными учреждениями, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе качество) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных товаров, работ, услуг» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

13 Приказ Минстроя России от 06.07.2017 № 966/пр «Об утверждении требований ккупаемым Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» [Текст] // СПС Консультант Плюс.

14 Постановление Правительства РФ от 30.03.2012 N 269 "Об установлении дополнительных требований к участникам размещения заказов при размещении заказов на поставки отдельных видов товаров для нужд федеральных органов исполнительной власти". [Текст] // СПС Консультант Плюс.

15 Доклад МЭРТ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год. [Текст] [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=15928>

16 Белев С.Г., Болдарева О.Е., Золотарева А.Б. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире [Текст]. – М.: Изд. Дело. 2012. – 518 с.

17 Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 N 722 "Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков". [Текст] // СПС Консультант Плюс

18 Постановление Правительства от 28.11.2013 N 1085 "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [Текст] // СПС Консультант Плюс

19 Постановление Правительства РФ от 14.11.2016 N 1184 "О внесении изменения в Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [Текст] // СПС Консультант Плюс

20 Итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 26 сентября 2018 г. [Текст] [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/657268>

21 Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год. [Текст] [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=15928>

22 Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам 2017 года. С. 7-8. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>

23 Абрамов А., Радыгин А и другие. Государственная собственность и характеристики эффективности [Текст] // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–37.

24 Показатели в целом по государственному заказу за 2016 год рассчитаны и опубликованы: Госзакупки: какой должна быть контрактная система? / Под научным руководством О. В. Анчишкиной [Электронный ресурс] // ЦСР. Доклад. М., 2017. pp. – Режим доступа: <http://csr.ru/issledovaniya/nuzhno-li-kontraktnoj-sisteme-razvitie/>.

25 <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ep44/view/common-info.html?regNumber=0320400000416000021> [Электронный ресурс]