

ЗАКУПКИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД: ГАРМОНИЗАЦИЯ ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Белозор Федор Иванович кандидат социологических наук, профессор кафедры государственного управления и менеджмента, Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (241007, Россия, г. Брянск, ул. Дуки, 61). E-mail: fbelozor@yandex.ru

Аннотация

Отечественная и зарубежные системы регулирования государственных закупок подвержены периодической модернизации в контексте обеспечения национальной экономической безопасности, развития добросовестной конкуренции и экономической эффективности, снижения коррупционных рисков. Современная актуализация государственных и общественных запросов на совершенствование контрактной системы, регулирующей отношения в сфере публичных закупок, требует гармонизации добросовестной конкуренции и экономической эффективности. На основе аналитических исследований автор пришел к заключению, что сбалансированность нормативных правовых, экономических и административных подходов к конкуренции и экономической эффективности в контрактной системе позволят повысить в среднесрочной перспективе эффективность закупок и ответственность за их результаты.

Ключевые слова: закупки для государственных нужд, добросовестная конкуренция, экономическая эффективность, принципы контрактной системы, правовое регулирование, конкурентная среда, эффективность закупок, конкурентное регулирование, система заказов.

Для органов публичной власти при осуществлении закупок актуальна двудеяная, но весьма противоречивая задача: с одной стороны, по оптимальным затратам получить необходимого качества продукт, а с другой, выполнить конкурентные требования контрактного и антимонопольного законодательства, задав некий абстрактный коридор характеристик продукта: не конкретизировав производителя, не указав однозначных и конкретных характеристик товара, страны происхождения товара и т.п. Таким образом, на этом поле в качестве и союзников, и соперников выступают добросовестная конкуренция и эффективность.

Цель данного исследования – раскрыть проблему эффективности закупок для государственных нужд в ее конкурентном и финансовом контексте на основе результатов анализа нормативного правового регулирования и современной практики функционирования контрактной системы.

Проблеме функционирования конкурентной среды и эффективности закупок в государственной контрактной системе посвящены труды многих авторов.

Так, Е.В. Бурденко, А.В. Лазарев, А.Р. Лазарева в своем исследовании раскрывают теоретические и практические аспекты применительно к формированию конкурентной среды при организации государственных закупок, приходят к выводам об усилении роли конкуренции и развитию мер административной ответственности за несоблюдение заказчиками норм конкурентного регулирования в этой сфере» [1, с. 2445 – 2456].

Близкие по актуальности проблемы раскрывает в своем исследовании Н.Ю. Андреев. Автором выделено содержание правовых основ применительно к формированию конкурентной среды в сфере государственных закупок, предложен механизм экономической конкуренции с использованием электронных торговых площадок, обозначены имеющиеся резервы в повышении конкуренции» [2, с. 40 – 46].

Н.Л. Кремповая рассматривает эффективность государственных закупок в измерении экономики, полученной от разницы начальной максимальной цены контракта и цены по заключенному контракту во взаимосвязи с принципами контрактной системы [3, с. 108 – 112].

Н. С. Матвеева, основываясь на проведенном критическом анализе, выделяет более широкий круг вопросов в оценке эффективности и результативности. Автором раскрыты концептуальные подходы к содержанию мониторинга, аудита, экономической оценки эффективности, в т.ч. через результативность расходов на закупку и социально-экономический эффект [4, с. 505 – 521].

Н.В. Нестерович в ретроспективном критическом анализе системы нормативного правового регулирования государственных закупок рассматривает эффективность государственных закупок, как через принцип экономичности закупок [5, с. 56 – 63], так и в контексте конкуренции [6, с. 8 – 15].

Проблемы коррупционных рисков и их преодоление на основе развития антикоррупционных механизмов исследованы и предложены автором в монографии «Коррупция: глобальные вызовы, региональное измерение» [7, с. 56-73].

При наличии частных и комплексных взглядов исследователей на проблему обоснования оценки эффективности государственных закупок следует согласиться с выводами Л.И. Немченко [8, с. 5-6], Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина [9, с. 102-123] в части того, что вопросам эффективности в сфере государственных закупок уделяется недостаточно внимания и «научные взгляды на оценку эффективности государственных закупок, сформированные в рамках системы заказов на поставки товаров, работ, услуг, требуют доработки с учетом развития контрактной системы».

Проблема высокой зависимости экономической эффективности от жестких требований норм права к конкурентности в сфере закупок научным сообществом пока не актуализирована.

В правовых источниках понятие «конкуренция» и ее принципов раскрыты в Федеральном законе «О защите конкуренции», где конкуренция – это «соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке»¹.

К установленным в законе признакам ограничения конкуренции применительно к предмету нашего исследования относятся: рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, установление органами публичной власти и организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации².

В части защиты конкуренции, нормами статьи 17 рассматриваемого закона «запрещается координация между заказчиком и организатором (заказчиками), либо заключение соглашений между заказчиком и участником», которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, при проведении торгов; создание преимущественных условий для каких-либо участников (если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации); создание участнику преимущественных условий участия в торгах включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставками, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

В то же время определения добросовестной конкуренции нет ни в юридических, ни в экономических официальных источниках. В законе отражены только понятия «конкуренция», «недобросовестная конкуренция» и др. Определяя дискуссионный характер затрагиваемой проблемы, для целей нашего исследования под добросовестной конкуренцией следует понимать такую, которая не содержит признаков недобросовестной и по своему содержанию тождественна определению конкуренции, приведенному в Федеральном законе «О защите конкуренции»³.

В Конституции Российской Федерации провозглашен принцип государственной поддержки конкуренции, что закрепляет его существенную роль в экономических отношениях государства и субъектов экономической деятельности. Этим демонстрируется то, что право на конкуренцию, как равное и самостоятельное соперничество с другими участниками рынка, является одним из основополагающих элементов предпринимательской деятельности⁴.

На этом основании, принцип обеспечения конкуренции в контрактной системе нашел свое отражение в статье 8 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Здесь определено, что «контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок и должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг»⁵.

Отметим, что конкуренция может нести в себе, как положительные, так и отрицательные явления при формировании отношений в экономической сфере.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

² Там же п. 17 ст. 4.

³ П. 7 Ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

⁴ Ст. 8 Конституции Российской Федерации.

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

К положительным относят развитие инициативности хозяйствующих субъектов, что стимулирует производство, повышает качество продукции и развитие экономики; перераспределение товаров на те территории, где в них нуждаются (в противном случае, субъекты экономической деятельности насыщали бы только весьма выгодные для них рынки сбыта); защита представителей бизнеса от случаев криминализации рынка соперниками, применения ими недобросовестных методов соперничества.

Иная, деструктивная сторона конкуренции, может нести в себе источник дестабилизации сложившейся ситуации на рынке; стремление субъектов предпринимательских отношений к монополизации своего сектора деятельности, что может быть фактором ограничения новых участников по их выходу на данный рынок; стремление повысить доходы подталкивает субъектов экономической деятельности к методам, которые будут замораживать рынок (например, недобросовестная реклама, манипулирование информацией и т.п.), одностороннее отражение результатов закупок только через конкуренцию, в ущерб экономической эффективности.

Сущностное содержание эффективности трактуется авторами в зависимости от сферы их исследования. В современных источниках выделено не менее пятидесяти определений. Применительно к проблеме нашего исследования рассмотрим наиболее отвечающие требованиям публичных закупок. В этой связи, эффективность можно рассматривать как достижение результатов закупки с минимально возможными издержками или получение максимально возможного объема определенной продукции исходя из затраченного на их приобретение количества финансовых и других ресурсов.

Ее можно определить и как уровень достижения плановых результатов, и, как оценка результата в сопоставлении с затраченными ресурсами. В классическом подходе, эффективность является отношением результата и затрат, совершенных для его достижения.

В свою очередь в статьях 1 и 12 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» продекларировано отношение к эффективности, где выделено, что закон направлен на повышение эффективности, результативности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в этой сфере, а заказчики «при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Уместно заострить внимание на принципах эффективности, которые могут быть применимы в контрактной системе. Такие принципы могут носить следующую направленность:

- соизмеримость и сопоставимость критериев оценки;
- учет социально-экономических условий, воспроизводственных пропорций и органического строения рынка товара (работ, услуг) на данной территории (регионе);
- соотношение целей и задач закупок с государственной политикой в определенной сфере (отрасли) деятельности;
- учет фактора времени, риска и неопределенности.

В контрактной системе к наиболее востребованному, и, в тоже время недостаточно раскрытому в теории, праве и практике следует отнести первый из указанных принципов. Актуален и принцип учета неопределенности. Например, сколько будет подано заявок? Далее, здесь будет наблюдаться зависимость в снижении начальной максимальной цены контракта или его заключении по максимальной стоимости, часто далекой от реально сложившейся цены на рынке.

Таким образом, оценивая современное правовое установление понятий конкуренция и эффективность в нормах права, наблюдается глубокое и исчерпывающее раскрытие содержания конкуренции, её принципов как в общих подходах, так и в контрактной системе. В то же время мы отмечаем декларированный, абстрактный подход к определению содержания эффективности, ее видов, ее принципов, ее прикладном закреплении в контрактной системе.

В подтверждение этому отметим. В нормах права применительно к контрактной системе, на сегодняшний день на защиту конкуренции направлен весь закон «О защите конкуренции» и ряд положений закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В противоположность, эффективность рассматривается как желаемое явление, без глубокого теоретико-правового обоснования ее содержания и аргументированных подходов к ее оценке, без надлежащего нормативного правового регулирования.

Заметим, что и противодействие коррупции, которое неразрывно связано с добросовестной конкуренцией и эффективностью, в законе о контрактной системе только продекларировано. Есть запрос на введение в закон о контрактной системе еще одного принципа – принципа «предотвращения».

щение коррупции», который в критическом подходе позволит по-новому сформулировать многие нормы этого документа, в первую очередь с позиций добросовестной конкуренции и высокой эффективности.

В целях объективности наших исследований отметим, что субъектами государственного управления, начиная от Президента Российской Федерации, предпринимаются попытки повысить конкуренцию и экономическую эффективность деятельности многих отраслей экономики, в том числе и сферу закупок.

Министерство финансов Российской Федерации с 2017 года¹ на плановой основе осуществляет мероприятия, направленные на упрощение контрактной системы, внедрение цифровых технологий в сферу закупок, сокращения процедур в процессе закупок заказчиками. В тоже время, в контрактном законодательстве, в технологиях размещения закупок и проведении процедур закупок имеются значительные не востребуемые резервы и проблемы, влияющие как на обеспечение добросовестной конкуренции, так и на эффективность функционирования всей контрактной системы. Наибольшие противоречия наблюдаются в достоверности и объективности определения начальной максимальной цены контракта методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), описании требований к объекту закупки, содержании и исполнении контракта, реализации требований по национальному режиму, проведении контрольно-надзорных процедур при осуществлении закупок.

В 2017 г. Президентом Российской Федерации принят Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 гг.² В документе определено снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 г. не менее чем в два раза и увеличение к 2020 г. доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, не менее чем в два раза по сравнению с 2017 г.

В целях исполнения этого документа правительство утвердило своим распоряжением план мероприятий («дорожную карту») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации³. Ряд мероприятий направлен на повышение конкуренции в сфере закупок.

На этой основе, в настоящее время, предпринимаются попытки формирования критериев оценки конкурентности и эффективности закупок.

Во исполнение указа органы исполнительной власти федерального уровня утвердили в 2018-19 годы свои перечни показателей, характеризующих эффективность закупок⁴.

В общих подходах ими, как правило, определены такие критерии оценки эффективности, как:

- экономия расходов средств бюджета по результатам конкурентных процедур (%);
- среднее количество заявок участников закупки, поданных для участия в конкурентных процедурах (шт.);
- доля заявок, допущенных к участию в конкурентных процедурах;
- доля освоённых бюджетных средств к доведённым лимитам бюджетных обязательств за отчетный период;
- доля обоснованных жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении конкурентных процедур (%) (при полном отсутствии жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении конкурентных процедур показатель считается достигнутым - 0).

Учитывая, что ранее Министерством экономического развития Российской Федерации определялся только один критерий эффективности – это объем экономии средств как разница между начальными ценами контракта и ценами, предложенными победителем и конкуренция как количество

¹ Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» Министерство финансов Российской Федерации уполномочено на регулирование отношений в контрактной системе, начиная с 2017 года.

² Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы»).

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.08.2018 №1697-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 – 2020 годы».

⁴ Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 марта 2019 г. № 134. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 12 ноября 2018 г. № 1523/18.

поданных заявок на ту или иную закупку, то теперь наблюдается прогресс в расширении таких критериев до пяти.

Осуществим анализ каждого из них.

Экономии расходов бюджетных средств по результатам конкурентных процедур определяется как разница между начальной максимальной ценой контракта и ценой предложенной победителем. Методика имеет определенные погрешности и склонна к недостоверности в интегральной оценке, что зависит от ряда обстоятельств.

Когда на данный товар, работу, услугу имеется широкий рынок, и, даже в случае, если заказчик допустил завышение цены, то рынок выровняет цену и победитель предложит оптимальную. Здесь показатель работает.

Второй вариант – это случай, когда есть дефицит предложений на региональном рынке и подана только одна заявка. Экономии нет, но это не значит, что заказчик неэффективно работает.

Третий вариант. Заказчик использовал лимит на закупки у единственного поставщика (по пп. 4, 5 ст.93 44-ФЗ) и лимит закупок на основе применения запроса котировок (10% от совокупного годового объема закупок). При таком раскладе он вынужден использовать электронный аукцион с небольшими начальными максимальными ценами. В этом случае его ждет либо отсутствие заявок, либо их минимальное количество. Он будет удовлетворен и одной заявкой. Для «небольших» заказчиков это в порядке вещей. Чтобы исключить такой сценарий было бы целесообразным снять предельное ограничение закупок способом запроса котировок в 10%. Тем более, что результаты мониторингов ставят запросы котировок по оценке конкуренции и эффективности на первое место.

Четвертый вариант. Заказчик идеально просчитал начальную максимальную цену и участникам убыточно пойти на высокие снижения. Автор считает, что эта закупка проведена эффективно.

Пятый вариант. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, в 2019 году 76 % общего объема закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ составляют контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки; в рамках закона № 223-ФЗ на закупки, осуществленные прочими способами, и закупки у единственного поставщика приходится 86,1%¹.

Предпримем попытку оценить эффективность с позиций ценообразования, основываясь на рекомендациях Минэкономразвития Российской Федерации.²

По их методике начальную максимальную цену на товар (часто на услугу, работу) заказчик определяет методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) по средневзвешенной цене, предложенной не менее чем тремя возможными участниками. Даже рекомендовал в отдельных случаях повышающие коэффициенты.

Исследуем возможное развитие событий.

Каждый участник, формируя по предварительному запросу заказчика свое предложение цены желает (часто так и делает) несколько завысить цену, чтобы потом у него была возможность снизить ее на торгах. Много заявок – цена определится с учетом рыночной стоимости товара. Возвращаясь к оценке Счетной палаты, мы видим, что 76% закупок осуществлено у единственного поставщика. Таким образом – ни конкуренции, ни эффективности. Закупаем товар по заведомо завышенной цене. Это наглядно демонстрируется в Отчете Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год», см. табл. 1³.

Таблица 1

Объем закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика...

% закупок у единственного поставщика... по заключенным контрактам в результате несостоявшихся торгов, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	32,2	30,9	43,1	41,7	41,0	58,5

¹ Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации: <https://ach.gov.ru/news/konkurentnost-goszakupok-na-portale-gosraskhody-opublikovan-novyuy-reyting>.

² Приказ Министерства экономического развития России от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» // Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации: <https://ach.gov.ru/news/konkurentnost-goszakupok-na-portale-gosraskhody-opublikovan-novyuy-reyting>. С. 21, рис. 12.

При реализации национальных проектов в 2019 году в пятерку лидеров, по заключенным контрактам с единственным поставщиком вошли проекты «Международная кооперация и экспорт» (64,4%), «Цифровая экономика Российской Федерации» (38,5%), «Демография» (14,9%), «Образование» (10,5%), «Культура» (6,8%)¹.

Результаты расчетов показывают, что при более совершенной системе определения цены по заключаемому контракту с единственным поставщиком, в результате несостоявшихся торгов, бюджетная система страны могла бы иметь экономический эффект в 185,0 -210,0 млрд. рублей, что равноценно 2-3 годовым бюджетам многих субъектов Российской Федерации.

Снижение эффективности контрактной системы наметилось по другим оценкам. Так, по результатам, указанного мониторинга Счетной палаты у поставщиков понижается доверие к контрактной системе. В 2019 году их стало меньше в сравнении с предыдущим годом на 25,8% (331,8-246,1=85,7 или 25,8%).

В этой связи, Министерству финансов Российской Федерации целесообразно предложить иные подходы к определению начальной максимальной цены методом сопоставимых рыночных цен и своим правовым актом закрепить право заказчика применять минимальную из предложенных участниками цен на этапе ее формирования, либо заключать контракт с единственным по минимальной из предложенных участниками цен до размещения закупки. В случаях, когда конкурс, аукцион, запрос котировок признается несостоявшимся, по причине подачи только одной заявки, было бы справедливым при заключении контракта снизить цену на процент снижения начальной максимальной цены контракта сложившийся в контрактной системе по результатам прошлого года, либо установить конкретный показатель, например, 5%. Такой подход уместен для распространения и в случаях закупок по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Близкие к этому подходы в законодательстве уже закреплены, например, заключение контракта (в установленных законом случаях) на поставку товара иностранного происхождения. Такие меры будут способствовать, как развитию добросовестной конкуренции, так и повышению эффективности закупок.

Учитывая желание и правовые возможности завышения цен, было бы правильным отнести и издательства, которые продают печатные или электронные издания (в том числе используемые в них программно-технические средства и средства защиты информации) определенных авторов к субъектам естественных монополий (п. 14. ст. 93. 44-ФЗ), т.к. они имеют все признаки формирования монопольных цен на свою продукцию.

Продолжая исследование отметим, что Счетная палата Российской Федерации в своих мониторингах при оценке конкуренции использует в качестве основного критерия – количество заявок в закупке поданных для участия в конкурентных процедурах².

На протяжении последних пяти лет ежегодно на одну закупку приходится по статистике три заявки. Это следует оценивать как положительное явление, отражающее возможности рынка и сформировавшиеся рыночные отношения между заказчиками и участниками закупок. В этой связи подход к оценке, предлагаемой Счетной палатой, был актуален на начальной стадии внедрения контрактного законодательства. Применительно к современной практике он искажает результаты, как конкуренции, так и эффективности. Оценка по этому показателю должна определяться по существенным отклонениям в ту или иную сторону от среднего показателя, а не у кого больше всех. Количество заявок может зависеть от многих факторов и в первую очередь от объема закупки, структуры закупок, региональных рынков, удаленности от центров логистики и т.д. Тем более, неуместно подвергать критике регионы по причине того, что победителями стали местные участники. Часто препятствием для внешних поставщиков становятся не барьеры региональных органов власти, а высокие накладные расходы на доставку товара. Либо, более оптимальные цены, предлагаемые местными производителями.

Следующий критерий оценки – доля заявок, допущенных к участию в конкурентных процедурах. Наблюдения показывают – в случае регулярного отклонения заявок по каждой закупке или

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» // Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации: <https://ach.gov.ru/news/konkurentnost-goszakupok-na-portale-gosraskhody-opublikovan-novyyu-reyting>. С. 20.

² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». // Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации: <https://ach.gov.ru/news/konkurentnost-goszakupok-na-portale-gosraskhody-opublikovan-novyyu-reyting>.

по многим закупкам заказчика, здесь усматривается либо низкие компетенции контрактной службы (контрактного управляющего), либо злоупотребления. И в таких случаях показатель однозначно указывает на эффективность или не эффективность, конкурентность или наоборот.

Но возможен и другой вариант. Это, когда участники имеют недостаточные компетенции в сфере торгов, которые впоследствии приводят к отклонению их заявок. Такие закупки при оценке действий заказчика нельзя считать неэффективными.

Третий критерий, из предложенных органами исполнительной власти – это доля освоенных бюджетных средств к доведенным лимитам бюджетных обязательств за отчетный период. Критерий однозначно подчеркивает профессионализм заказчика в сфере закупок или недостаточность такового. Второе указывает на низкую эффективность.

Последний из рассматриваемых показателей – доля обоснованных жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении конкурентных процедур (%) (при полном отсутствии жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении конкурентных процедур показатель считается достигнутым – 0). Критерий заслуживает внимания. Его необходимо применять.

В своих, более поздних комментариях, Счетная палата занимает несколько иную позицию по ряду критериев (в отличие от ранее ею принятой) и отмечает, что «для дальнейшего развития контрактной системе, прежде всего, не хватает качественных критериев оценки эффективности закупок. Регуляторы в сфере закупок используют для оценки такие показатели, как среднее количество заявок на один лот и относительную экономию по результатам проведения закупочных процедур. Первый должен показать общий уровень конкуренции, а второй – эффективность закупки». Отсылая к опросу, который провел Институт анализа предприятий рынка Высшей школы экономики, отмечают, что «заказчики и поставщики иначе подходят к оценке эффективности».

Согласно результатам этого опроса, подавляющее большинство участников считают закупку эффективной, если по ее результатам поставлен качественный товар и контракт исполнен в срок.

Одновременно в их оценке, показатели высокой конкуренции и значительной экономии, как основные критерии оценки эффективности деятельности заказчиков (в видении той же Счетной палаты и ряда регуляторов контрактной системы), одобряют немногие участники закупок¹.

Заказчики отмечают, что в законодательстве за пределы правового регулирования и далее требований заказчика при описании объекта закупки выходят товары производителей, которые дискредитировали себя, которые пользуются дурной славой, которые непригодны для использования... Часто темой полемики становятся абсурдные требования, например, не указывать конкретный цвет изделия. Или, сколько процентов в объеме стоимости объекта строительства должно составлять оборудование? Наглядно это демонстрируется в сфере закупок лекарств. Например, аналоги лекарств в отдельных случаях, существенно отличаются по своим свойствам от оригинальных препаратов. И по оценке врачебного сообщества, применяя первые, не всегда можно добиться желаемого успеха в лечении. Но заказчику настоятельно рекомендовано не вносить в закупочную документацию ограничений и отличий между ними. Регуляторы считают, что это равноценные продукты. Обеспечивая конкуренцию, теряем в качестве (эффективности). Т.е. заказчик подвержен риску «купить кока в мешке». Все это снижает эффективность закупок.

Обратим внимание на другую проблему контрактной системы. На рынках товаров, работ, услуг всегда присутствуют высококачественные, хорошие, посредственные и плохие предложения. Чтобы разобраться в их индивидуальных различиях сотрудник контрактной службы либо контрактный управляющий должен владеть компетенциями юриста, экономиста, технолога, инженера, логиста, биолога, химика, фармацевта, программиста и т.д. Таких универсальных кадров не готовят вузы мира, и напрашивается вопрос, а стоит ли овчинка выделки, если даже поставить задачу их многопрофильной подготовки?

В этой связи, можно добиться значительных успехов в повышении эффективности закупок при большей динамике внедрения цифровых технологий в контрактной системе. Особенно нуждаются в этом такие операции как определение начальной максимальной цены контракта, мониторинг рыночных цен на широко закупаемые товары и услуги с целью их использования заказчиками, описание объекта закупки, заключение и исполнение контракта, контрольные мероприятия.

Весьма важно в краткосрочной перспективе завершить создание каталога товаров работ и услуг, библиотеки типовых контрактов и типовых условий контрактов. Это позволит стандартизировать многие закупки и соответственно, повысить конкуренцию, в целом – эффективность контрактной системы.

¹ Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации: <https://ach.gov.ru/news/konkurentnost-goszakupok-na-portale-gosraskhody-opublikovan-novyy-reyting>.

Такие способы закупок, как конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений изначально подвергались критике большинством заказчиков, так как несут в себе высокую степень коррупционных угроз, в силу возможной субъективной оценки при определении победителя. К тому же на практике они не получили широкого применения. Отказ от их использования повысит как конкуренцию, так и эффективность закупок.

Отмена предельного значения объема закупок способом запроса котировок, который сейчас установлен законодателем в 10% от общего годового объема закупок заказчиком, также будет направлена на повышение эффективности контрактной системы.

Следует подчеркнуть, что на протяжении всей истории развития контрактной системы в Российской Федерации, ни научным сообществом, ни государственными регуляторами, ни Счетной палатой Российской Федерации не была сформулирована концепция гармонизации добросовестной конкуренции и эффективности закупок в контрактной системе. Каждый институт решал и решает свои ведомственные задачи, не выходя на более высокий уровень разрешения запросов государства и общества.

Каждый из них констатирует, что такая проблема существует, что ее необходимо решать. В то же время никто не берет на себя ответственности выступить инициатором и организатором такой работы.

На основании Постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 728 Министерство финансов Российской Федерации определено федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Этот институт государственной власти по своему назначению, изначально обязан обеспечивать эффективность вложения бюджетных ресурсов, в том числе и в контрактной системе.

Федеральная антимонопольная служба, в указанном документе, определена органом исполнительной власти, обеспечивающим контроль (надзор) в контрактной системе¹. Одним из важных полномочий этой службы и основным, применительно к закупкам, является защита конкуренции в этой сфере.

В свою очередь, Статьей 98 закона о контрактной системе Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований наделены полномочиями осуществлять экспертно-аналитическую деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемому к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Вместе с государственными и муниципальными институтами общественные организации могут осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок².

Таким образом, в системе государственного управления определены институты, которые являются регуляторами отношений в контрактной системе. Которые на компромиссной основе и в рамках своих полномочий имеют основания сбалансировать свои отношения и необходимый предел требований к конкуренции и величине эффективности в контрактной системе закупок. Выстроить критерии их интегральной оценки.

В этой связи, в качестве заключения уместно предложение. С учетом «веса» Министерства финансов Российской Федерации в системе исполнительной власти, его заинтересованности в эффективном расходовании бюджетных ресурсов, а также обладание Министерством компетенциями по разработке государственной политики в контрактной системе, этот орган может выступить таким координатором и возглавить работу по гармонизации в контрактной системе добросовестной конкуренции и эффективности закупок.

В целях поиска и выработки предложений по уравниванию добросовестной конкуренции и эффективности, завершению реформирования контрактной системы, в том числе модернизации базовых положений нормативного правового регулирования отношений в контрактной системе, начиная с введения в закон принципов предотвращения коррупции, уместно сформировать межведомственную группу, в состав которой включить представителей заинтересованных органов законодательной и исполнительной власти, бизнес-сообщества и вузовского представительства из числа образовательных организаций активно занимающихся подготовкой кадров для контрактной системы.

¹ Постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

² Ст. 98, 102 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Литература

1. Бурденко Е.В., Лазарев А.В., Лазарева А.Р. Формирование конкуренции при организации государственных закупок // Креативная экономика. 2020. Том 14. № 10. С. 2445-2456.
2. Андреев Н.Ю. Экономическая конкуренция на рынке государственных закупок товаров, работ, услуг // Сегодня и завтра российской экономики. 2016. №78. С. 40 – 46.
3. Кремповая Н.Л. Оценка эффективности закупок в контрактной системе// Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции. 2017. №4. С. 108 – 112.
4. Матеева Н.С. Оценка эффективности и результативности государственных (муниципальных) закупок// Финансы и кредит. 2018. Т. 24. Вып. 9. С. 505 – 521 <http://fin-izdat.ru/journal/fc/>.
5. Нестерович Н.В. Эффективность государственных закупок: Экономика должна быть// Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. № 40. С. 56 – 63.
6. Нестерович Н.В. Эффективность государственных закупок-конкуренция// Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. №41 [июль/сентябрь]. С. 8 – 15.
7. Белозор Ф.И. Как преодолеть коррупцию / Коррупция: глобальные вызовы, региональное измерение. Исследования Брянских ученых. Коллективная монография / Под общей редакцией С.А. Шачнева. Брянск: Изд-во Брянского филиала РАНХиГС, 2019. С. 56 – 73.
8. Немченко Л.И. Инструментарий оценки эффективности и векторы развития системы закупок в сфере государственных и муниципальных финансов. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2017. 162 с.
9. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: монография / Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина и др.; под ред. Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исаковой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 223 с.

Belozor Fedor Ivanovich, Candidate of Sociological Sciences, Professor at the Department of Public Administration and Management, Bryansk Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (61, Duki Str., Bryansk, 241007, Russian Federation). E-mail: fbelozor@yandex.ru

PUBLIC PROCUREMENT: HARMONIZATION OF FAIR COMPETITION AND ECONOMIC EFFICIENCY

Abstract

National and foreign systems for regulating public procurement are subject to periodic modernization in the context of ensuring national economic security, promoting fair competition and economic efficiency and reducing corruption risks. The updating of state and public requests to improve the contract system governing public procurement requires the harmonization of fair competition and economic efficiency. On the basis of the analysis the author concluded that the balance of the legal, economic and administrative approaches to competition and cost-effectiveness in the contractual system will improve procurement efficiency and accountability in the medium term.

Keywords: procurement for government needs, fair competition, economic efficiency, contractual principles, legal regulation, competitive environment, procurement efficiency, competitive regulation, order system.

References

1. Burdenko E.V., Lazarev A.V., Lazareva A.R. Formirovanie konkurencii pri organizacii gosudarstvennyh zakupok // Kreativnaya ekonomika. 2020. Tom 14. № 10. P. 2445-2456.
2. Andreev N.YU. Ekonomicheskaya konkurenciya na rynke gosudarstvennyh zakupok tovarov, rabot, uslug // Segodnya i zavtra rossijskoj ekonomiki. 2016. № 78. P. 40 – 46.
3. Kremповaya N.L. Ocenka effektivnosti zakupok v kontraktnoj sisteme// Nauchnyj vestnik: Finansy, banki, investicii. 2017. №4. P. 108 – 112.
4. Mateveeva N.S. Ocenka effektivnosti i rezul'tativnosti gosudarstvennyh (municipal'nyh) zakupok// Finansy i kredit. 2018. T. 24. Vyp. 9. P. 505 – 521 <http://fin-izdat.ru/journal/fc/>.
5. Nesterovich N.V. Effektivnost' gosudarstvennyh zakupok: Ekonomika dolzhna byt'// Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie. 2015. № 40. P. 56 – 63.
6. Nesterovich N.V. Effektivnost' gosudarstvennyh zakupok-konkurenciya// Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie. 2015. №41 [iyul'/sentyabr']. P. 8 – 15.
7. Belozor F.I. Kak preodolet' korrupciyu / Korrupciya: global'nye vyzovy, regional'noe izmerenie. Issledovaniya Bryanskih uchenyh. Kollektivnaya monografiya / Pod obshchej redakciej S.A. SHachneva. Bryansk: Izd-vo Bryanskogo filiala RANHiGS, 2019. P. 56 – 73.
8. Nemchenko L.I. Instrumentarij ocenki effektivnosti i vektory razvitiya sistemy zakupok v sfere gosudarstvennyh i municipal'nyh finansov. Dissertaciya na soiskanie uchenoj stepeni kandidata ekonomicheskikh nauk. Krasnodar: Kubanskij gosudarstvennyj universitet, 2017. 162 p.
9. Sistema gosudarstvennyh zakupok: teoreticheskij i prakticheskij aspekty: monografiya / L.I. YUzovovich, N.YU. Isakova, YU.V. Istomina i dr.; pod red. L.I. YUzovovich, N.YU. Isakovej. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2019. 223 p.