

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, государственного управления и финансов
кафедра финансов и управления рисками

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ И.С. Ферова
подпись
«_____» _____ 2022 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

специальность 38.05.01 «Экономическая безопасность»

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

Научный
руководитель _____
подпись, дата _____
к.э.н., доцент _____ И.Г. Кузьмина
должность, ученая степень

Выпускник _____
подпись, дата _____
П.С. Кожанов

Рецензент _____
подпись, дата _____
к.ю.н., Заместитель _____ И.О. Ударцев
должность, ученая степень (Ф.И.О.)

Нормоконтролер _____
подпись, дата _____
Е.В. Шкарпетина

Красноярск 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Государственные закупки как фактор обеспечение экономической безопасности государства.....	6
1.1 Система государственных (муниципальных) закупок и ее роль в обеспечении экономической безопасности государства.....	6
1.2 Нормативно-правовое регулирование закупок для государственных (муниципальных) нужд в Российской Федерации.....	11
1.3 Международный опыт реализации закупочной деятельности в рамках института государственного заказа.....	18
2 Методика оценки влияния состояния государственных закупок на уровень экономической безопасности государства.....	25
2.1 Общие подходы к оценке эффективности закупочной деятельности для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.....	25
2.2 Сравнительный анализ методических подходов к оценке эффективности государственных закупок.....	54
2.3 Обоснование метода оценки эффективности государственных закупок и их влияния на экономическую безопасность.....	73
3 Совершенствование механизма государственных (муниципальных) закупок для обеспечения экономической безопасности государства.....	84
3.1 Оценка эффективности государственных закупок и их влияния на экономическую безопасность (на примере Красноярского края)....	84
3.2 Анализ судебной практики по нарушениям в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд.....	95
3.3 Предложения и рекомендации по совершенствованию закупочной системы Российской Федерации.....	111
Заключение.....	118
Список использованных источников.....	120

ВВЕДЕНИЕ

При формировании эффективной экономической политики государства, направленной на развитие Российской Федерации в целом, необходимо акцентировать внимание в первую очередь на базовых принципах обеспечения национальных интересов в долгосрочной перспективе. В данном контексте вопрос создания эффективной системы государственных закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд несет в себе особую важность, в первую очередь, в рамках обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации.

Государственные и муниципальные закупки на сегодняшний день являются одной из самых востребованных конструкций в современной экономико-правовой системе России, что формирует необходимость создания эффективных механизмов оценки и регулирования контрактной сферы.

Необходимость создания эффективной системы государственных закупок обусловлена тем, что ежегодно возрастает доля средств, реализуемых за счет государственного заказа. Так, на сегодняшний день общий объем рынка госзаказа достиг 25-30% ВВП, и эта цифра растет из года в год. Именно от того, насколько эффективно данная система будет функционировать в экономико-политическом пространстве РФ, напрямую зависит экономическая безопасность государства, в частности, финансовая. Это связано не только с тем, что закупка оборонной продукции также осуществляется через контрактную систему, но и с тем, что государственные закупки составляют половину расходов бюджета страны.

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости формирования эффективной системы государственных (муниципальных) закупок как на уровне государства, так и на уровне региона страны в контексте обеспечения экономической безопасности, что подтверждает актуальность данного исследования и его значимость с научной и практической сторон.

Цель данного исследования состоит в развитии теоретико-методических основ и практических рекомендаций по формированию эффективной закупочной системы, а также в разработке методики оценки эффективности закупочной деятельности в регионах на примере Красноярского края.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие государственных закупок и раскрыть его содержание;
- рассмотреть нормативно-правовое регулирование контрактной системы в Российской Федерации;
- изучить международные практики по формированию контрактной системы обеспечения государственных нужд;
- проанализировать существующие методики оценки эффективности закупочной деятельности;
- разработать методику оценки эффективности закупок в регионах на примере Красноярского края;
- провести анализ состояния закупочной деятельности в Красноярском крае по разработанной методике;
- рассмотреть современную судебную практику по ключевым нарушениям в рамках контрактной системы;
- разработать предложения и рекомендации по повышению эффективности контрактной системы.

Объектом данного исследования является система государственных (муниципальных) закупок субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются методы и механизмы оценки эффективности закупочной деятельности отдельно взятого региона.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

В первой главе нами рассматриваются теоретические основы закупочной системы Российской Федерации, ее нормативно-правовое регулирование, а

также международный опыт внедрения контрактной системы в экономический потенциал государства.

Во второй главе рассматриваются методические подходы к оценке эффективности закупочной деятельности региона, а также предлагается собственная методика для оценки эффективности для региона страны.

В третьей главе мы апробируем данную методику на Красноярском крае, рассматриваем судебную практику по ключевым нарушениям в рамках контрактной системы, а также формируем предложения по повышению уровня эффективности закупочной деятельности.

В заключении подведены итоги работы и сформированы выводы обобщающего характера.

В качестве информационно-эмпирической базы исследования выступили нормативно-правовые акты и директивы органов государственного управления Российской Федерации, а также ее субъектов, данные, размещенные на официальных порталах Федеральной службы государственной статистики, Министерства Финансов, а также данные, представленные в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). Также использованы публикации авторов в научных и специализированных изданиях, материалы по исследуемой тематике, размещенные на официальных сайтах в сети Интернет.

1 Государственные закупки как фактор обеспечение экономической безопасности государства

1.1 Система государственных (муниципальных) закупок и ее роль в обеспечении экономической безопасности государства

Современная система государственного финансового менеджмента как на уровне государства, так и на уровне субъекта РФ представляет собой сложный процесс управления финансовыми ресурсами государства. И технологические изменения в жизни оказывают значительное влияние на методы, с помощью которых происходит регулирование финансовыми потоками. Все большую популярность приобретает переход на цифровое ведение хозяйства, которое позволяет ускорить передачу информации между различными отделами компаний и построить электронную передачу отчетных документов соответствующим органам государственной власти (переход на электронный документооборот). Нельзя не упомянуть и развитие электронной коммерции (e-commerce).

Так или иначе, помимо новых возможностей для ведения бизнеса, открываются и новые пути сокрытия нелегально полученных доходов. По данным Следственного комитета РФ ежегодные потери для бюджета России из-за налоговых преступлений составляют более 58 млрд руб. В 2019 году ущерб в целом от экономических преступлений составил 447,2 млрд руб., из них 85,2 млрд — от налоговых преступлений [1]

Эти и многие другие факторы активно способствовали развитию принципиально нового направления в современной экономической науке, которое специализируется на контроле за законностью ведения той или иной хозяйственной деятельности организации, субъекта РФ и государства в целом. Такое направление оформилось в понятии «экономическая безопасность», как синтез экономических и юридических наук, ориентированных, в первую очередь, на оценку и снижение рисков ведения хозяйственной деятельности.

По своей сущности, экономическая безопасность является неотъемлемой частью национальной безопасности, которая представляет собой состояние защищенности страны и народа от внутренних и внешних угроз. Сам термин «национальная безопасность» впервые был официально зафиксирован в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300. В соответствии с вышеупомянутой Концепцией под национальной безопасностью понимается «безопасность её многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации» [2].

Нельзя оспаривать тот факт, что население каждой страны живет в условиях постоянно меняющихся геополитических процессов, вызванных разными повестками участников международной арены. Несомненно, на данный процесс влияют и факторы рационализации. Современная стратегия национальной безопасности четко подразделяет национальную безопасность на следующие виды: оборона страны, информационная, экологическая, экономическая, транспортная безопасность и др.

Однако, несмотря на такое многообразие элементов национальной безопасности, Стратегия апеллирует в большинстве своем экономическими показателями для оценки уровня национальной безопасности страны (ВВП на душу населения, уровень безработицы, уровень инфляции и т.д.). Это указывает на то, что именно выявление и пресечение преступлений в экономической среде имеют первостепенное значение в системе обеспечения общей безопасности страны.

В данном ключе действия государства должны иметь всестороннюю направленность и базироваться на долгосрочном (стратегическом) планировании, что позволит достигать заданные показатели.

В современном мире практически в любой стране сильнейшим механизмом фискальной политики в достижении государственных целей является институт государственных закупок (в том числе в социальной сфере).

По многим экспертным оценкам, в Российской Федерации в закупочную систему привлекается объем средств, равные 31 – 37 % ВВП страны. Однако стратегический потенциал контрактной системы, у которой экономическая суть заключается в реформировании спроса в факторы экономического развития, задействован в незначительной степени [3]

В сектор государственных и корпоративных закупок в России вовлечена значимая часть средств, в том числе средств бюджетов всех уровней: в 2017 г. доля закупок в ВВП составила 31,2 %, в 2018 г. — 29,9 %, в 2019 г. — 28,9 % (при этом в странах ОЭСР доля закупок в ВВП составляет примерно 12%) [4]

По данным бюллетеня о развитии конкуренции №29 (март 2020 г.) в 2019 году объем контрактов, заключенных для обеспечения государственных и муниципальных нужд, составил 8,2 трлн руб. (что составляет 7,5 % ВВП). В 2018 году общая сумма контрактов, в соответствии с Докладом о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 г., размещенном на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы, составила 6,9 трлн. руб. [5]

С каждым годом увеличиваются объемы бюджетных средств, привлекаемых для осуществления государственных заказов. По аналитическим данным инвестиционной компании InfraOne структурные расходы федерального и региональных бюджетов в январе – феврале были выше, чем за аналогичный период прошлого года: 27,8 млрд руб. и 77 млрд. руб. против 6,9 млрд. руб. и 53,7 млрд. руб. соответственно [6].

Исходя из вышеперечисленных статистических данных можно заключить, что сама по себе система государственного заказа переросла в самостоятельную отрасль, а значит и экономическая безопасность осуществления государственных (муниципальных) закупок должна быть рассмотрена как составляющая часть общей системы обеспечения экономической безопасности государства.

Очевидно, что современная система государственных закупок далека от совершенства, а многие задачи, которые ставятся перед государством, попросту не решаются. Обширная нормативно-правовая база, базирующаяся на множестве

подзаконных актов, которые изменяются, корректируются и дополняются ежеквартально, не позволяют участникам контрактной системы приспособится к ней на долгосрочный период. При наличии огромного потенциала для обеспечения экономической эффективности, существуют ряд факторов, сдерживающих этот рост. Среди таких факторов:

- нестабильность нормативно-правовой базы;
- направленность усилий на развитие и совершенствование процедуры, не на достижение результативности проводимых закупок.

Вся контрактная система в Российской Федерации представляет собой модель «Поставщик – заказчик – контролер», где каждая сторона преследует свои цели. Заказчик преследует удовлетворение собственных потребностей с максимальной эффективностью, участник закупки стремится к получению прибыли любыми законными способами и средствами. Контролеры же стремятся к достижению максимальной эффективности. Цели каждой из трех сторон должны быть учтены, в противном случае это приведет к неэффективности достижение государственных целей.

От сюда вытекает противоречивая ситуация. Государство, выступая одновременно и заказчиком, и контролером, зачастую пытается достичь противоположные цели. Например, в начале распространения коронавирусной инфекции соблюдение всех юридических норм, закрепленных в законодательстве о контрактной системе, могло в значительной степени снизить эффективность реализации задач Правительства РФ. В этой связи контрольные органы обозначили право заказчиков закупать товары (работы, услуги) у единственного поставщика, если возникли обстоятельства непреодолимой силы.

Другой стороной контрактной системы выступает поставщик, который лишен поддержки государства и поставлен в условия специфических гражданско-правовых отношений. Особенности современной контрактной системы, включая рост цены контракта без участников рынка и сопутствующие расходы, влияющие на итоговую рентабельность, создают преграды для выхода на конкурс добросовестных поставщиков, создавая отрицательную мотивацию

для поставки товаров (работ, услуг). Все это приводит к отсутствию реальной конкуренции при осуществлении госзаказа.

Современные реалии таковы, что тенденция к осуществлению закупок товаров (работ, услуг) у единственного поставщика стремительно идет вверх. Сложившаяся система является непривлекательной как для самих заказчиков, так и для поставщиков. Так, за 2019 год 76% общего объема закупок – это закупки, которые происходят по контрактам, заключенным с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки. Данные реалии формируют определенное недоверие со стороны общественности к системе государственный (муниципальных) закупок [7].

Таким образом, главными угрозами экономической безопасности в сфере государственных закупок являются:

- упадок количества заинтересованного российского предпринимательства, малого и среднего бизнеса в участии в государственных закупках;
- слабая транспарентность контрактной системы;
- уменьшение эффективности осуществления закупок за счет увеличения количества заявок у единственного поставщика;
- рост правонарушений в сфере государственных закупок;
- нестабильность нормативно-правовой базы, регулирующей порядок осуществления государственных закупок;
- проблемы цифровизации закупок, вызванные сложностью функционирования информационных систем.

Эти, многие другие угрозы должны формировать в современном законодательстве различные варианты аннигиляции подобных негативных рисков. Одним из очевидных решений является то, что государство должно учитывать деятельность всех видов заказчиков и поставщиков. Так, например, особенно важно учитывать, что в контрактной системе закупок принимают участие как разноуровневые заказчики (к примеру, заказчики, у которых объем закупок в год колеблется в пределах 2-4 млн. рублей, и заказчики, которые

ежемесячно выставляют извещения о проведении закупок на миллиарды рублей), так и субъекты малого, крупного и среднего предпринимательства на стороне поставщика.

Таким образом, на сегодняшний день контрактная система государственных закупок является одним из ключевых локомотивов развития отечественной экономики, который должен формировать основу добросовестной рыночной конкуренции, гарантированной Конституцией Российской Федерации в части гарантии единого экономического пространства и свободы перемещения товаров, работ и услуг (ст. 8 Конституции РФ). Несомненно, такая важная составляющая экономической системы как контрактная система является и одним из ключевых элементов экономической безопасности государства, а соответственно и национальной безопасности.

С учетом современных реалий, главной задачей для обеспечения экономической безопасности является коренной пересмотр взглядов на контрактную систему в целом, ведь в скором времени именно государственный заказ будет составлять основу решения более глобальных задач, связанных с экономическим развитием страны.

1.2 Нормативно-правовое регулирование закупок для государственных (муниципальных) нужд в Российской Федерации

Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд в соответствии с Законом №44-ФЗ – это определенная совокупность действий, осуществляемых в установленном порядке заказчиком и направленных на осуществление государственных и муниципальных нужд [8].

Исторически, правовое регулирование государственных закупок как самостоятельного института берет свое начало в начале 90-х XX века. Выделяется пять основных этапов развития законодательного регулирования:

- (1991 - 1994 гг.) – установление принципов и порядка формирования, размещения и исполнения заказов на контрактной основе;

- (1994 - 1997 гг.) – формирование рыночной системы государственных (муниципальных) закупок для исполнения государственных функций;
- (1997 - 1999 гг.) – размещение заказа посредством проведения торгов;
- (1999 - 2014 гг.) – формирование и установление антимонопольных требований к проведению открытых торгов;
- (2014 г. – по настоящее время) – государственные и муниципальные закупки начинают принимать вид целостного и самостоятельного процесса, за которым осуществляется непрерывный мониторинг и контроль со стороны контролирующих органов, а также формируются нормы планирования и осуществления самих закупок (т.е. подвергаются государственному регулированию).

Однако непосредственное регламентирование государственных закупок идет с 1997 года, когда у были введены международные принципы и подходы к эффективному расходованию бюджетных средств. Отправной точкой в этом процессе стал Указ Президента Российской Федерации от 08.04.21997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», утвердивший Положение об организации закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд.

Следующий шаг – принятие Федерального закона от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который законодательно регламентировал государственные закупки.

В 2005 году был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

На сегодняшний день законодательство в сфере государственных закупок не стоит на месте, реформируясь и изменяясь ежеквартально, оно находится в постоянном развитии. Связано это в первую очередь с тем, что институт государственных закупок расширяет горизонт своего влияния и, соответственно,

увеличиваются объемы бюджетных средств, направляемых на достижение государственных целей. Все это в совокупности формирует необходимость ужесточения как финансового контроля со стороны государства, так и базового процессуального регулирования.

Основу правового регулирования института государственного заказа составляет Закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который регулирует следующие отношения в сфере закупок [9]:

- планирование закупок для государственных и муниципальных нужд;
- выбор поставщика, подрядчика или исполнителя заказа;
- вопросы заключения гражданско-правовых договоров, или контрактов, предметом которых могут являться только поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ определенными лицами;
- особенности исполнения контрактов;
- вопросы, связанные с осуществлением мониторинга и аудита в сфере государственного заказа;
- вопросы, связанные с осуществлением контроля за исполнением законодательства России в сфере государственных закупок.

Как видно из базовых ориентиров регулирования, государство стремится создать упорядоченную систему гражданско-правовых отношений при заключении и исполнении государственного контракта, а также сформировать административную базу управления в рамках контрактной системы. Из положений Закона также вытекает неразрывность контрактной системы с бюджетной сферой.

Поворотным моментом развития законодательной базы, регулирующей контрактную систему, явилось принятия «Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 -2024 гг.» Принятие данной концепции послужило стимулом для создания Федерального закона от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон описывал ряд нововведений, в т.ч.:

- ускорение закупочных процедур;
- повышение конкурентоспособности закупок;
- нивелирование рисков при исполнении контрактов;
- упрощение планирования;
- снижение административной нагрузки на заказчика.

Нельзя не учитывать тот факт, что правовая среда, которую регулирует данный закон, является непростой с точки зрения правового регулирования, поскольку затрагивает различные сферы правового поля (бюджетную, финансовую, налоговую и т.д.). Это создает довольно высокий уровень коррупционных рисков, которые необходимо учитывать в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции. Исходя из этого, можно утверждать, что простое, доступное для обыденного понимания и имеющее ясное методическое сопровождение законодательство является базовым драйвером повышения эффективности закупочного процесса.

Сам Федеральный закон №44-ФЗ регулирует закупочный процесс комплексно через строгую регламентацию всего цикла, включающего планирование, прогнозирование нужд заказчика, формирование и осуществление закупки, исполнение и приемку работ, мониторинг, аudit и контроль.

На уровне же субъекта Российской Федерации регулирование закона построена таким образом, что не требует принятия большого количества локальных нормативно-правовых актов. Кроме того, за несколько лет была накоплена обширная судебная практика рассмотрения споров, касающихся реализации закупок и исполнения обязательств по договорам.

Однако, существующие пробелы в Федеральном законе №44 формируют прецедентную практику применения законодательства о контрактной системе, в то время как законодательство в сфере закупок до сих пор продолжает

развиваться. При этом развитие и реформирование данного закона означает не только совершенствование отдельно взятых правил закупок товаров (работ, услуг), но и кардинальные изменения всего закупочного процесса публично-правовых образований.

Нельзя не учесть тот факт, что не только ФЗ-№44 осуществляет регулирование закупочного процесса. Базовые начала законодательного регулирования государственных и муниципальных закупок заложены в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее, ГК РФ) и Бюджетном кодексе. В этой связи сложилось мнение, что закупочный процесс представляет собой конкуренцию этих трех нормативных документов, в связи с чем вся система госзаказа является не гармонизированной.

Так, п. 2 ст. 3 ГК РФ и ст. 2 БК РФ устанавливают собственный приоритет перед прочими федеральными законами. В этой связи можно предполагать, что размещение заказа для государственных и муниципальных нужд носит под собой бюджетно-правовую основу.

ГК РФ устанавливает приоритет данного кодекса при регулировании отношений по поставкам товаров для нужд публичных образований, что по мнению некоторых экспертов, является неправильным, поскольку точечные нормы специально созданных законов и подзаконных актов имеют приоритет перед нормами Гражданского Кодекса.

Анализ же судебной практики свидетельствует о выработке позиции по вопросу о приоритете норм ГК РФ по отношению к Федеральному закону №44. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.07.2016 г. № Ф06-10222/16 по делу № А49-9838/2015 утверждает, что нормы Федерального закона №44 являются специальными по отношению к общим нормам ГК РФ в части о договорах [10]. Аналогичная позиция изложена в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 14.03.2016 г. № Ф05-20049/15 по делу № А41-29146/2015 [11], которое утверждает, что отношения сторон регулируются ФЗ-№44, нормы которого являются специальными по отношению к нормам ГК РФ (в том числе и об ответственности за нарушения обязательств).

В соответствии с вышеизложенными фактами, ГК РФ закрепляет основные принципы функционирования института подряда, поставки товаров, оказания услуг для публичных нужд, а сам ФЗ-№44 содержит нормы, являющиеся специальными по отношению к нормам Гражданского кодекса. Это означает, что закон по своей сути не должен противоречить нормам Кодекса и вступать с ними в противоречие.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее, БК РФ) регулирует отношения в сфере госзакупок прямым и косвенным способом. В этой связи для определения порядка регулирования необходимо руководствоваться не только нормами специальных законов, но и нормами, которые определяют основные принципы расходования бюджетных средств (гл. 10 раздела части II БК РФ). Ст. 72 БК РФ определяет, что закупки для государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, с учетом норм данного Кодекса. Ст. 73 Кодекса говорит, что получатели бюджетных средств обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов.

В общем можно утверждать, что нормативно-правовая система регулирования закупочной деятельности является многоуровневой.

Также следует упомянуть, что наряду с ФЗ-№44, нормы, регламентирующие порядок проведения торгов, содержатся в Федеральном законе «О защите конкуренции». Так, в соответствии с ч. 1 ст. 17 Закона запрещается координация организаторами торгов или заказчиками деятельности их участников, создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах, нарушение порядка определения победителя торгов, участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах.

Данный ФЗ устанавливает дополнительные требования, которые касаются осуществления закупок, поведения участников закупок в процессе определения поставщика, особенности отбора финансовых организаций и т.д.

Наряду в Федеральным законом №44 функционирует Федеральный закон № 223, который также регулирует процесс закупочной деятельности для организаций, в уставном капитале которых содержится доля государственных средств в размере 50% и больше. В ч. 2 ст.1 223-ФЗ выделяются:

- государственные компании с долей участия государства свыше 50%, а также их дочерние общества;
- субъекты естественных монополий (нефтегазовые компании, железнодорожные компании т д.);
- организации, которые занимаются регулируемыми видами деятельности (энергетика, водоснабжение);
- бюджетные учреждения, если проводят закупки за счет пожертвований, грантов, средств субподряда, собственных средств.

Иными словами, Федеральный закон №223 закрепляет нормы осуществления закупочной деятельности непосредственно для организаций, которые, как правило, имеют существенное финансовое обеспечение для реализации целей, определенных в Уставе. Закупочная деятельность таких организаций должна быть транспарентной, стимулирующей поставщиков к участию в закупках. Это, в свою очередь, стимулирует конкуренцию и минимизирует риски совершения коррупционной деятельности.

Таким образом можно утверждать, что контрактная система закупок прошла длинный путь становления в российском законодательстве. Несмотря на многочисленную критику со стороны общественности, Федеральный закон №44 на сегодняшний день является основополагающим нормативно-правовым актом во всей системе госконтракта. На сегодняшний день данный закон подвергается значительным изменениям, вносятся корректировки и уточнения. Так, с 1 января 2022 года порядка 50% Закона было скорректировано и изменено в соответствии с накопившимся опытом реализации контрактной системы.

Вместе с этим, анализ отечественной и зарубежной практики показал, что применение положений законодательства о контрактной системе в закупочной деятельности зачастую сопряжена с неправомерными действиями их

организаторов и участников, направленными на нарушение общих основополагающих начал состязательности и добросовестного поведения при проведении торгов, что нарушает базовые принципы конкурентных рыночных отношений.

1.3 Международный опыт реализации закупочной деятельности в рамках института государственного заказа

На сегодняшний день зарубежные страны сформировали довольно сильное законодательство, регулирующее расходование бюджетных средств. Закупочная деятельность в данном процессе не является исключением. Именно анализ зарубежного опыта осуществления госзакупок может быть внедрен и в российскую систему через принятие новых и совершенствование старых подходов к организации государственных закупок.

В основе закупочной деятельности в зарубежных странах лежат конкурсные процедуры, что предусматривает проведение конкурсных торгов в качестве главного метода проведения закупочных действий. Так, ВТО и ООН рекомендуют использовать данный метод и процедуру осуществления закупок в качестве наиболее эффективных в данной сфере.

15 июня 1994 года Комиссия ООН по международной торговле приняла типовой закон о закупках ЮНСИТРАЛ, на основе которого формировалось законодательство ряда стран. Особый интерес вызывает деятельность таких стран, как США, Австралия, Канада, Аргентина, Китай, Великобритания и Германия.

Как показывает практика, сложившаяся именно в Соединенных Штатах система государственных закупок является одной из самых эффективных в мире. Она включает в себя четкую, но при этом гибкую регламентацию закупочных процедур, которая описывает все этапы осуществления закупок:

- планирование закупок;
- размещение заказов для последующего заключения контрактов;

- отбор потенциальных поставщиков и непосредственное заключение контрактов;
- контроль исполнения контрактов;
- оценка результатов исполнения заключенных контрактов.

Госзакупки в США Федеральной контрактной системой (ФКС). Объемы бюджетных средств, которые управляются в рамках ФКС, составляют более 500 млрд. долл. Участниками ФКС являются более 160 тысяч коммерческих организаций, а порядка 12,5% трудоспособного населения заняты в сфере государственного заказа.

Современная система закупочной деятельности США характеризуется наличием всех элементов, необходимых для обеспечения эффективного регулирования государственных закупок. К таким элементам относятся детальное правовое регулирование посредством системы законов и подзаконных актов, развитая система планирования закупок, обширный набор способов закупок и типов заключаемых контрактов, обширную библиотеку типовых контрактов, а также информационные системы, обеспечивающие доступ к базам данных по контрактам, заказчикам, поставщикам и т.д.

ФКС законодательно начала формироваться в 1984 году. На основе существующих «Федеральных правил планирования, размещения и исполнения государственного заказа» должен осуществляться весь закупочный цикл, начиная от извещения о размещении заказа и выбора подрядчика, до итоговой оценки результатов закупки.

Министерство обороны США при осуществлении закупок руководствуется отдельным документов – «Правила закупок для нужд обороны».

Современная библиотека контрактов, которая используется в рамках ФКС США, собирает более 100 регламентированных видов государственных контрактов (контракты твердой цены, контракты возмещения затрат, результативные контракты и др.).

В Великобритании, также как и в США, существует национальная контрактная система, которая характеризуется наличием отработанных механизмов осуществления закупок, включающих планирование, размещение и исполнение.

Каждое министерство Великобритании на сегодняшний день имеет департамент контрактной работы, главной задачей которого является автономное осуществление закупочной деятельности для обеспечения нужд остальных департаментов и территориальных подразделений.

Современная система государственных закупок в Великобритании сформировалась на основе Рекомендаций по конкурсным закупкам (1984 г.). При казначействе Соединенного Королевства в качестве центрального методического и контролирующего органа создана «Служба Государственных Закупок». Это выделяет особую отличительную черту государственных закупок в Великобритании – централизованность.

Эффективность расходования бюджетных средств в рамках контрактной системы оценивается на основании закрепленных индикаторов, а ответственность за достижение данных показателей эффективности расходования государственных ресурсов возложено на государственных бухгалтеров.

Ежегодно на основании данных показателей эффективности контрактной системы за прошлый период информация обобщается в виде «Обзора зрелости процессов обеспечения государственных нужд», на основании которого выявляются резервы улучшения процессов государственных закупок. Также разрабатываются программы повышения квалификации сотрудников, занятых в сфере государственных закупок.

В Великобритании, также как и в США функционирует библиотека типовых контрактов, насчитывающая порядка 450 видов контрактов. Так, по оценке специалистов, осуществление процедур государственных закупок ежегодно приносит экономию бюджетных средств более 10-12%.

Другим ярким примером практической реализации закупочной деятельности в международном опыте является Канада. Главными законами, регулирующими процесс государственных закупок в данной стране, являются:

- закон об ответственности федерального правительства. Он закрепляет меры повышения транспарентности деятельности властей, контроль за порядком подачи заявлений на реализацию лоббистской деятельности, а также закрепляет принципы честности, открытости и прозрачности при проведении тендеров на контракты;
- закон об управлении государственными финансами, который определяет правовую базу для сбора и расходования государственного бюджета, а также для заключения контрактов между Правительством и подрядчиками;
- закон о доступе к информации, который дает гражданам право на доступ к сведениям, хранящимся в федеральных органах государственной власти;
- закон о конфликте интересов, главная цель которого – снижение количества конфликтов между частными и общественными интересами у публичных должностных лиц.

Главный орган, отвечающий за реализацию закупочной деятельности в Канаде, - Министерство государственных работ и услуг Канады. Именно оно является крупнейшим покупателем благ для государственных нужд.

Государственная политика в сфере государственных закупок содержит в себе 35 различных документов, основными из которых являются Политика в отношении заключения контрактов (определяет ряд требований и ограничений, касающихся заключений контрактов в чрезвычайных ситуациях; основывается на принципе конкуренции), Политика в отношении ограничения ответственности подрядчика при заключении контрактов на госзакупки, Политика в отношении материальных средств, а также Политика в отношении делегирования полномочий (регулирует необходимый уровень финансового и операционного контроля при реализации закупочной деятельности).

В Канаде контракты подразделяются на 3 основных вида:

- контракты низкой стоимости (5 - 25 тыс. долл.). В этом случае можно провести закупки у одного поставщика;
- контракты средней стоимости (25 - 75 тыс. долл.)
- контракты высокой стоимости (более 75 тыс. долл.). В данном случае проводится открытый (электронный) конкурс.

Сам процесс участия в тендерах начинается с публикации извещения о возможности внести собственные предложения, что обеспечивает гласность в процессе закупок (поскольку закупочная деятельность в Канаде проводится таким образом, чтобы она могла выдержать критику общественности). Все же потенциальные участники тендера должны иметь полный и достаточный уровень доступа к информации. В случаях, если поставщик обратился с просьбой разъяснить какую-либо информацию, такие разъяснения публикуются в открытых источниках в качестве приложения к основной тендерной документации.

Бывают ситуации, когда Правительство при осуществлении закупочной деятельности руководствуется достигнутыми заранее договоренностями. Однако данный способ осуществляется лишь в тех ситуациях, когда товар (услуга) поставляется на регулярной основе для обеспечения государственных нужд, и заказчик может договориться о скидках и снижении предельной цены, указанной поставщиком.

Таким образом, вся система ответственности за осуществление государственных закупок в Канаде децентрализована и делегирована различным агентствам и ведомствам. Но сами закупки находятся под контролем Министерства государственных работ и услуг Канады.

В Федеративной Республике Германия сложилась децентрализованная модель осуществления государственных закупок. Так, в данной стране существует более 20 тысяч структур на разных уровнях (федеральный, региональный и местный), отвечающих за осуществление закупочной деятельности. Германия руководствуется следующими директивами при реализации закупок:

- от 31 марта 2004 г. №2004/18/ЕС о закупке товаров, работ и услуг в «классических секторах»;
- от 31 марта 2004 г. №2004/17/ЕС о закупке товаров, работ и услуг в секторах водоснабжения, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг;
- от 30 декабря 1989 г. №89/665/ЕЕС об ограничительных механизмах в классических секторах;
- от 25 февраля 1992 г. №92/13/ЕЕС об ограничительных механизмах в секторах водоснабжения, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг.

В таких положениях о госзаказах, как VOL, VOB, VOF, закрепляются базовые требования к объявлению тендеров. Так, например, в них содержатся форма и сроки подачи заявок на участие в тендере, порядок возмещения расходов, связанных с участие в конкурсе, четкие реквизиты подаваемых заявок, порядок рассмотрения, а также вопросы, связанные с гарантией и ответственностью сторон.

Окончательное размещение заказа осуществляется в форме заключения договора, а различные споры и разногласия разрешаются в соответствии с нормами гражданского судопроизводства.

Сама система управления государственными закупками в Германии предоставляет 3 вида процедур размещения заказа:

- открытый конкурс;
- закрытый конкурс;
- процедуры конкурентного диалога;
- ведение переговоров.

При определении победителей конкурса заказчик должен осуществить строгие процедуры оценки заявок и выбор наиболее экономически выгодного предложения. Однако при этом применяются и дополнительные критерии, например, технические и финансовые возможности поставщика выполнить взятые на себя обязательства строго в установленные сроки. Для этого обычно в

дополнение к основной заявке должны быть приложены анализ финансовой состоятельности компании и сведения о профессиональной компетенции сотрудников, а также финансовые отчеты и бухгалтерские балансы прошлых периодов.

Таким образом, анализ зарубежной практики в осуществлении государственных закупок может способствовать положительным изменениям в российском законодательстве, регулирующем данную сферу. Однако нельзя забывать, что далеко не все практические примеры международного опыта могут благоприятно сказаться на отечественном рынке в силу специфики экономического положения страны. Необходимо тщательно моделировать рыночные последствия внедрения тех или иных механизмов, в противном случае не будет достигнута конечная цель управления государственными закупками – повышение эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении государственных (муниципальных) нужд.

2. Методика оценки влияния состояния государственных закупок на уровень экономической безопасности государства

2.1 Общие подходы к оценке эффективности закупочной деятельности для обеспечения государственных (муниципальных) нужд

Законодательство в сфере государственных (муниципальных) закупок подвергается серьезным изменениям в последние несколько лет. В первую очередь это связано с изменяющимися внешними условиями, которые формируют особую систему, в которой функционируют стороны (участники) закупочного процесса.

Все изменения оказывают влияние и на методику оценки эффективности государственных (муниципальных) закупок для государственных нужд. Каждый субъект, проводящий эту оценку, производит корректировку показателей, критериев и норм.

Так, изменения в законодательстве о контрактной системе привело к увеличению количества контрактов у единственного поставщика в 6,7 раз, с 54 млрд рублей в 2019 году до 361 млрд рублей в 2020 году. Общий объем контрактов, в т.ч. по результатам несоставившихся закупок, увеличился на 17 процентных пунктов за последние 4 года.

Стоит обратить внимание на то, что электронизация закупочного процесса также обеспечила непрерывное функционирование контрактной системы в сложной эпидемиологической ситуации, задевшей все страны мира.

В целом средние показатели конкуренции, применяемые в стране, не дают объективного представления об эффективности государственных закупок, а также не отражают реальное состояние конкуренции на рынке (т.к. не учитывают отраслевые особенности, различия в уровне цен закупок, а также уровни бюджетов заказчиков).

Большинство федеральных органов исполнительной власти формально подошли к исполнению Национального плана развития конкуренции на 2018–

2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 (далее – Указ № 618) в части применения показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг. Разработанные показатели представили 63 из 72 ФОИВ и лишь 25 % представили информацию о применении их в своей деятельности.

Несмотря на постоянное совершенствование законодательства не снижается количество нарушений, которые выявляются органами контроля в сфере закупок. Так, общее количество нарушений в период с 2014 по 2020 годы увеличилось в 4 раза, с 21,5 до 83,5 тыс. нарушений, а общая сумма финансовых нарушений выросла почти в 6 раз, с 66,1 до 362 млрд рублей.

В соответствии со статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) Счетная палата Российской Федерации осуществляет аудит в сфере закупок, оценивая различные показатели. Подробнее с показателями можно ознакомится в Таблице 1.

Таблица – 1. Динамика показателей сферы закупок за 2014–2020

№	Показатель	Единица измерения	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	ВВП в рыночных ценах	трлн руб.	79,0	83,1	85,6	91,8	103,9	109,2	106,6
2	Общий объем закупок, всего	трлн руб.	24,1	24,0	28,7	25,8	25,3	29,4	28,8
3	Объем госзакупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ	трлн руб.	5,5	5,5	5,4	6,4	6,9	8,2	8,9
4	Объем закупок в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ	трлн руб.	18,6	18,5	23,3	19,4	18,4	21,2	19,9
5	Доля общего объема закупок в ВВП (федеральные законы №№ 44-ФЗ и 223-ФЗ)	%	30,5	28,9	33,5	28,1	24,3	26,9	27,0

Как видно из таблицы, средний удельный вес государственных и корпоративных закупок в совокупном объеме номинального ВВП составил 28,5% (в период с 2014 по 2020 гг.).

Учитывая тот факт, что спрос, удовлетворяемый через систему закупок, в большей части обусловлен потребностями выполнения функций, целей и задач, то, скорее всего его отраслевое распределение в структуре совокупного спроса приобретаемых товаров (работ и услуг) не пропорционально объемом выпуска (см. рисунок 1).



Рисунок 1 - Общая отраслевая структура государственных закупок

Более 80 % стоимостного объема закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ приходится на строительные и ремонтные работы, коммунальные услуги, приобретение транспортных средств, лекарственных препаратов, медицинского оборудования, вычислительной техники и периферийного оборудования, страховых услуг, услуг в области информации и связи и услуг, связанных с научной и инженерно-технической деятельностью. Закупки иных ТРУ по стоимостному объему не превышают 20 %. Отмечается постепенный

рост расходов на государственные контракты, объем которых в 2020 году достиг своего максимального значения за рассматриваемый период и составил 8,9 трлн рублей (2019 год – 8,2 трлн рублей).

Современная система оценки эффективности закупочной деятельности разграничивает методики по уровням:

- показатели, применяющиеся для оценки общей эффективности закупочной деятельности по стране (федеральные);
- показатели, позволяющие оценивать уровень конкурентности закупок в рамках отдельного региона (региональные).

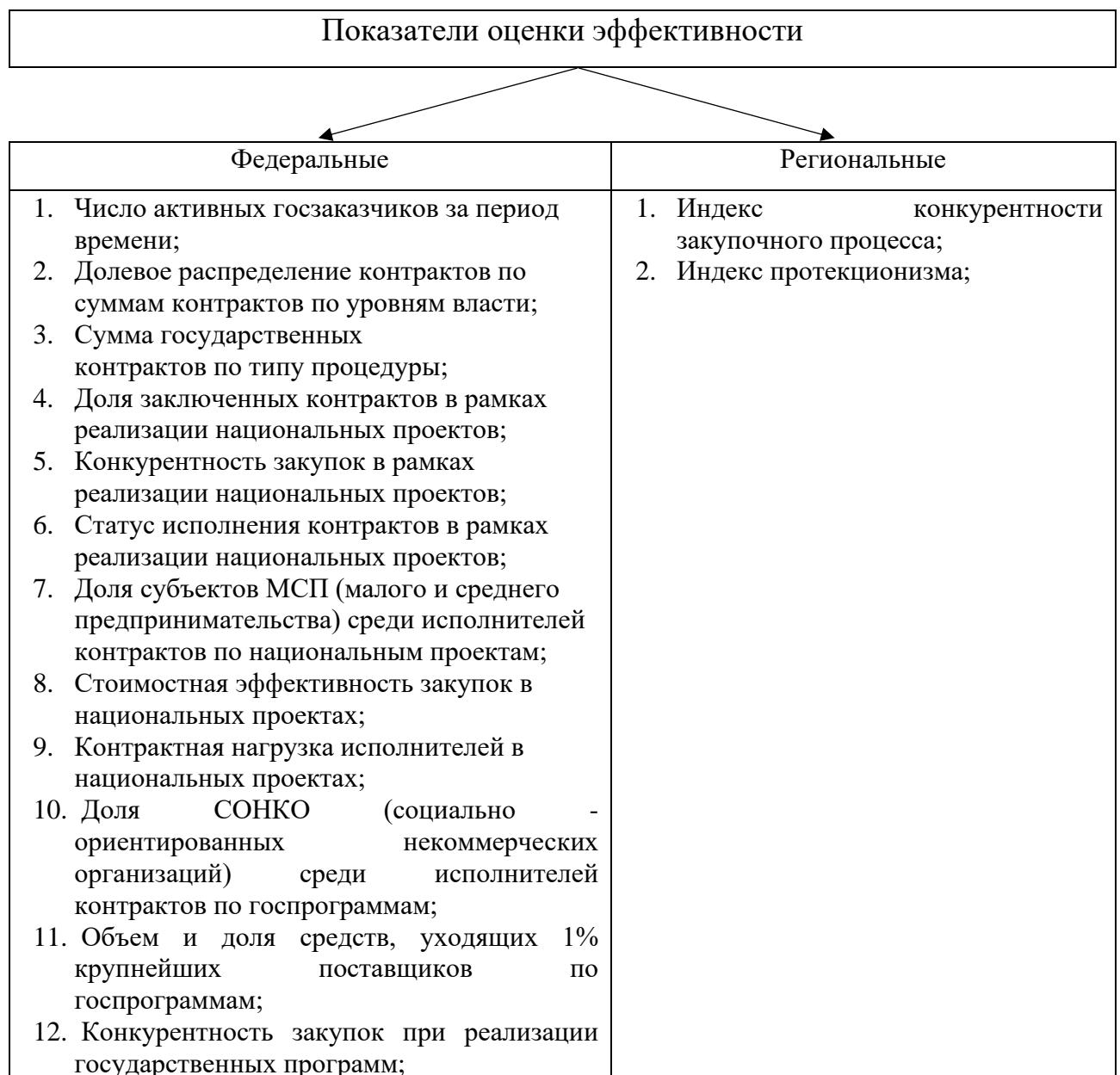


Рисунок 2 – Классификация показателей эффективности

В рамках совершенствования закупочной деятельности на федеральном уровне показатели разграничиваются на несколько подкатегорий. Так, данные показатели разбиваются на 4 большие группы:

- общие показатели (число активных госзаказчиков за период времени, долевое распределение контрактов по суммам контрактов по уровням власти, сумма госконтрактов по типу процедуры, сумма госконтрактов по уровню власти, число процедур по типу и месяцу, распределение контрактов по суммам контрактов);
- показатели по национальным проектам (доля заключенных контрактов в нацпроектах, конкурентность закупок в нацпроектах, статус исполнения контрактов в нацпроектах, доля субъектов МСП среди исполнителей контрактов в нацпроектах, стоимостная эффективность закупок в нацпроектах, доля единственных поставщиков в закупках по нацпроектам, контрактная нагрузка исполнителей в нацпроектах);
- показатели по государственным программам (распределение контрактов по суммам контрактов по госпрограммам, доля СОНКО среди исполнителей контрактов по госпрограммам, объем и доля средств, уходящих 1% крупнейших поставщиков по госпрограммам, доля субъектов МСП среди исполнителей контрактов по госпрограммам, доля единственных поставщиков по госпрограммам, конкурентность закупок по госпрограммам);
- показатели по поставщикам (число активных поставщиков, среднее число потенциальных поставщиков, заявившихся на торги, среднее число потенциальных поставщиков, заявившихся на торги, по сумме контракта, среднее число потенциальных поставщиков, заявившихся на торги, по суммам закупки/НМЦ контракта, доля средств, уходящих 1% крупнейших поставщиков).

Каждый из представленных показателей имеет уникальную методику расчета и интерпретации для нужд государственного бюджета. Поскольку эффективность является одним из ключевых принципов бюджетной системы страны, данные показатели позволяют оценить, какие стороны закупочного

процесса для реализации государственных целей нуждаются в доработке и совершенствовании. Перейдем к рассмотрению указанных показателей.

1. Число активных госзаказчиков за период времени

Индикатор рассчитывается как число уникальных записей об организациях - заказчиках в контрактах за выбранный период. Для расчета данного показателя используется информация, представленная в ЕИС в сфере закупок. В основе подсчетов по данному индикатору - число уникальных заказчиков в записях о контрактах за выбранный временной период (по дате подписания контракта). Для контрактов каждого года подсчитывалось число уникальных ссылок на карточки организаций – заказчиков (см. Рисунок 2)

2. Долевое распределение контрактов по суммам контрактов по уровням власти

Индикатор рассчитывается как доля контрактов за выбранный период для каждой ценовой категории для каждого уровня заказчика. Уровень власти организаций-заказчиков определяется по коду в Сводном перечне заказчиков. Временная детализация проводится по дате подписания контракта. Подсчеты ведутся только по рублевым контрактам (99,98% от общего числа контрактов). Для детализации по сумме контракта используются шесть ценовых категорий:

- до 100000;
- от 100000 до 1000000;
- от 1000000 до 10000000;
- от 10000000 до 100000000;
- от 100000000 до 1000000000;
- более 1000000000.

При определении суммы контракта учитывается, прежде всего, его статус. Для контрактов со статусами «исполнение прекращено» и «аннулирован» считаются суммы фактических выплат, а не изначальная цена контракта (при детализации по годам суммы выплат составляют в среднем 30% от сумм контрактов).

Уровень организации определяется по коду в Сводном перечне заказчиков. Доля организаций, в карточках которых указан уровень власти, составляет 99%. Это поле заполняется строго тремя значениями: 1 - федеральный уровень, 2 - региональный уровень, 3 - муниципальный уровень.

Доля контрактов для каждого уровня власти рассчитывается как отношение суммы цен (выплат) всех контрактов за год к сумме цен (выплат) контрактов уровня власти (см. Рисунок 3)

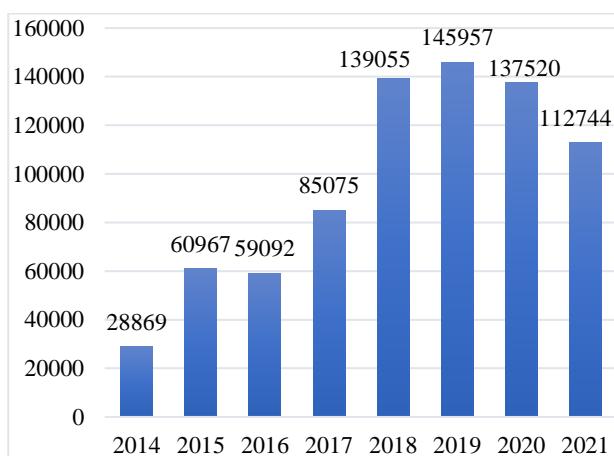


Рисунок 3 - Число активных госзаказчиков за период 01.01.2014-31.03.2021 гг.

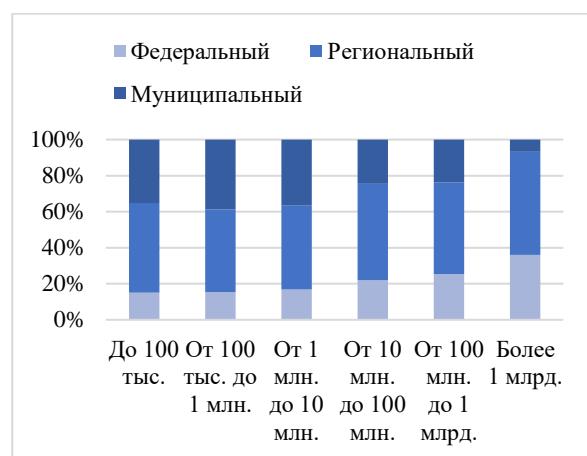


Рисунок 4 - Долевое распределение контрактов по суммам контрактов по уровням власти на 2021 г.

3. Сумма государственных контрактов по типу процедуры

В основе подсчетов по индикатору - тип процедуры (способ определения поставщика), указанный в контракте (см. рисунок 4)

Для рублевых контрактов в выбранном временном диапазоне (год/месяц, по дате подписания контракта) подсчитывается сумма значений цены для каждого из типов процедур, разделенных на шесть категорий: закупка у единственного поставщика, запрос котировок, конкурс с ограниченным участием, открытый конкурс, электронный аукцион, другое (см. Рисунок 4).

4. Доля заключенных контрактов в рамках реализации национальных проектов

Индикатор отражает отношение суммы начальных максимальных цен контрактов (НМЦК), заключенных по результатам конкурентных закупок, и

контрактов, заключенных с единственным поставщиком, к общей сумме бюджетных ассигнований по национальным и федеральным проектам.

В расчет берутся именно НМЦК, а не финальные стоимости контрактов, потому что индикатор рассчитывается на базе принятых бюджетных обязательств (БО), без учета экономии, образующейся в ходе конкурентных закупок.

При обработке исходных данных для расчета индикатора, аналитики «Госрасходов» обнаружили, что иногда объявляемые НМЦК превышают суммы предельных бюджетных ассигнований, предусмотренные для соответствующих мероприятий федерального проекта, а в процессе закупок цена контракта опускается до допустимого уровня. В таких случаях значение индикатора принимается равным 100% (см. Рисунок 5).



Рисунок 5 - Сумма госконтрактов по типу процедуры за период 01.01.2018-31.03.2021 гг.



Рисунок 6 - Доля заключенных контрактов по всем национальным проектам в 2021 году.

5. Конкурентность закупок в рамках реализации национальных проектов

Индикатор отражает отношение числа контрактов, заключенных в результате конкурентных закупок, к общему числу контрактов, заключенных в рамках национальных проектов. Конкурентные закупки идентифицируются по данным о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) - коду процедуры в данных о контракте. К конкурентным закупкам не относятся

закупки у единственного поставщика и закупки, признанные несостоявшимися, т.е. на которые заявил только один участник (см. Рисунок 6).

6. Статус исполнения контрактов в рамках реализации национальных проектов

Индикатор рассчитывается по заключенным контрактам, которые находятся в статусе исполнения и в статусе «завершено» для каждого календарного года и отражает отношение фактически израсходованных средств (совершенных платежей) к суммарной стоимости заключенных контрактов.

Данные по текущему статусу исполнения контрактов получаются на основании ежемесячных отчетов Федерального Казначейства об исполнении федерального бюджета. При расчете индикатора для многолетних контрактов учитывается исключительно расход бюджетных средств в рамках стоимости для расчетного периода. С плановыми и фактическими затратами на исполнение контрактов в рамках реализации национальных проектов можно ознакомиться на рисунке 8.



Рисунок 7 - Конкурентность закупок в нацпроектах на 2021 год



Рисунок 8 – Статус исполнения контрактов в рамках реализации национальных проектов на 2020 год

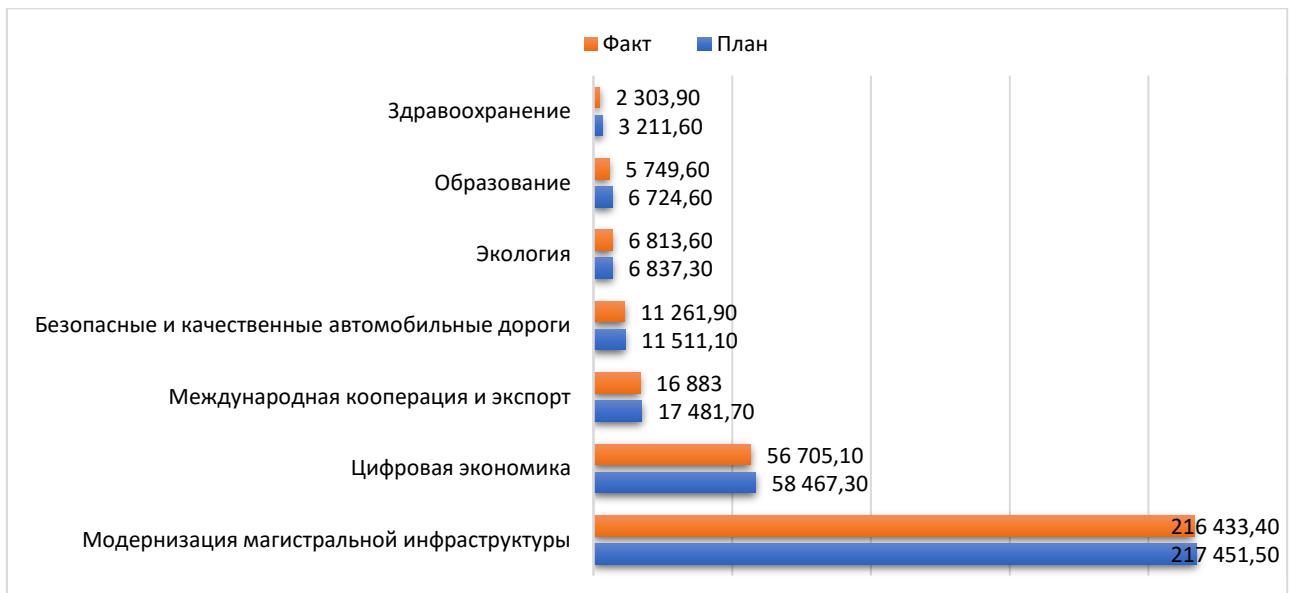


Рисунок 9 – Плановые и израсходованные суммы контрактов в рамках реализации нацпроектов на 2020 год.

7. Доля субъектов МСП (малого и среднего предпринимательства) среди исполнителей контрактов по национальным проектам

Данный индикатор отражает долю субъектов МСП по национальным/федеральным проектам к общему количеству исполнителей (отношение суммарного объема контрактов с субъектами МСП, к общей сумме исполняемых контрактов). Сами данные индикатора отражают долю контрактов с субъектами МСП в двух разрезах:

- как отношение к числу контрактов по национальному/федеральному проекту;
- как отношение к числу контрактов с единственным поставщиком по всем национальным/федеральным проектам.

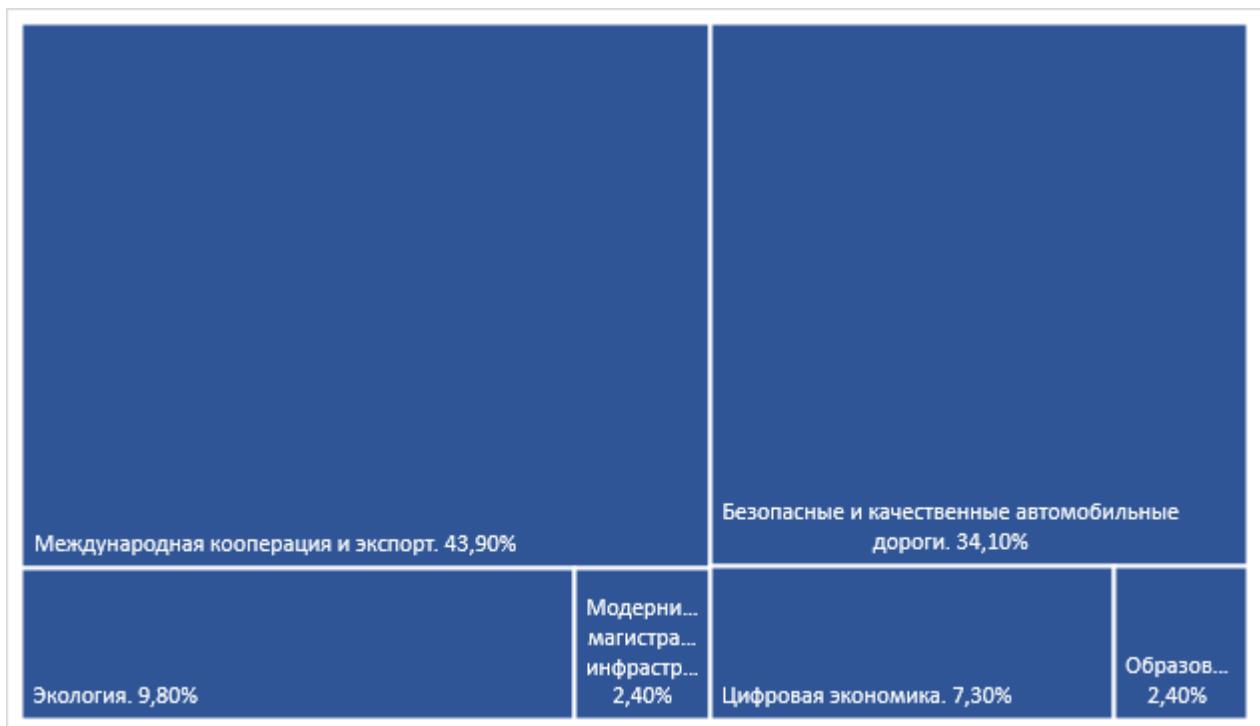


Рисунок 10 – Доля контрактов с субъектами МСП по отношению общему объему контрактации по всем нацпроектам на 2021 год

8. Стоимостная эффективность закупок в национальных проектах

Данный индикатор отражает отношение общей экономии при осуществлении закупок (т.е. разницы между начальной максимальной ценой контракта (НМЦК) и ценой заключенного контракта - к сумме НМЦК рассматриваемых закупок). В тех случаях, когда контракты заключаются с единственным поставщиком, в качестве НМЦК принимается стоимость самого контракта. В таком случае экономия в контрактах с единственным поставщиком считается нулевой. В представленных ниже результатах расчета данного индикатора показаны контракты исключительно федерального уровня (см. рисунок 9 и рисунок 10).



Рисунок 11 – Эффективность закупок в рамках реализации национальных проектов в 2021 году

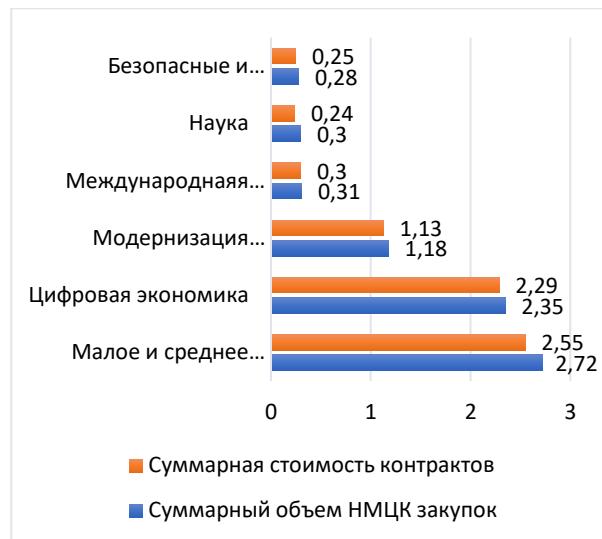


Рисунок 12 - Соотношение НМЦК и стоимостей заключенных контрактов в 2012 году (млрд. руб.)

9. Контрактная нагрузка исполнителей в национальных проектах

Данный индикатор рассчитывается как среднее число исполнителей для контрактов по национальным/федеральным проектам. Он отражает отношение общего количества заключенных (а также исполняемых в настоящее время) контрактов к количеству организаций, являющихся исполнителями (головными подрядчиками) по этим контрактам. При расчете учитываются как контракты, заключенные в расчетном году, так и многолетние контракты, у которых часть срока реализации не попадает на расчетный период. С результатами расчетов данного показателя можно ознакомиться на рисунке 11.



Рисунок 13 – Контрактная нагрузка на исполнителей в 2021 году.

Перейдем к рассмотрению ключевых индикаторов, отражающих эффективность и результативность государственных закупок в рамках реализации государственных программ. Данные индикаторы агрегируют данные о контрактах, заключаемых на федеральном уровне в рамках реализации государственных программ с 2016 года по настоящий момент. Применение такой методологии обусловлено прежде всего тем, что с 2016 года вступили в действие коды бюджетной классификации (КБК), которые применяются и в настоящее время. При расчетах по многолетним контрактам агрегируются суммы платежей для соответствующего года.

10. Доля СОНКО (социально - ориентированных некоммерческих организаций) среди исполнителей контрактов по госпрограммам

Индикатор отражает отношение суммарного количества и суммарной стоимости контрактов, заключенных с социально ориентированными некоммерческими организациями (СОНКО), к суммарным количеству и стоимости всех контрактов по госпрограмме. Принадлежность поставщика к

социально ориентированным некоммерческим организациям определяется по коду статуса поставщика в данных о контракте.

Данный индикатор отражает долю контрактов с социально-ориентированными некоммерческими организациями в двух ключевых аспектах:

- как отношение к числу контрактов/суммам контрактов по госпрограмме
- за 100% приняты все контракты, заключенные в рамках каждой госпрограммы;
- как отношение к числу контрактов/суммам контрактов с СОНКО по всем госпрограммам - за 100% приняты контракты, заключенные с СОНКО по всем госпрограммам;
- результаты расчета данного показателя представлены в Таблице 2 (рассмотрены исключительно госпрограммы с ненулевым значением данного показателя).

Таблица 2. Доля контрактов с СОНКО в закупках по госпрограммам на 2020 год (по количеству исполнителей среди СОНКО)

Название государственной программы	Доля контрактов с СОНКО, %
Развитие сельских территорий	11,111
Развитие энергетики	1,504
Развитие физической культуры и спорта	1,493
Развитие образования	0,842
Информационное общество	0,716
Развитие культуры	0,702
Управление госрезервом	0,609
Природные ресурсы	0,148
Доступная среда	0,09
Охрана окружающей среды	0,071
Экономическое развитие и инновации	0,066
Содействие занятости населения	0,064
Общественный порядок	0,054

11. Объем и доля средств, уходящих 1% крупнейших поставщиков по госпрограммам

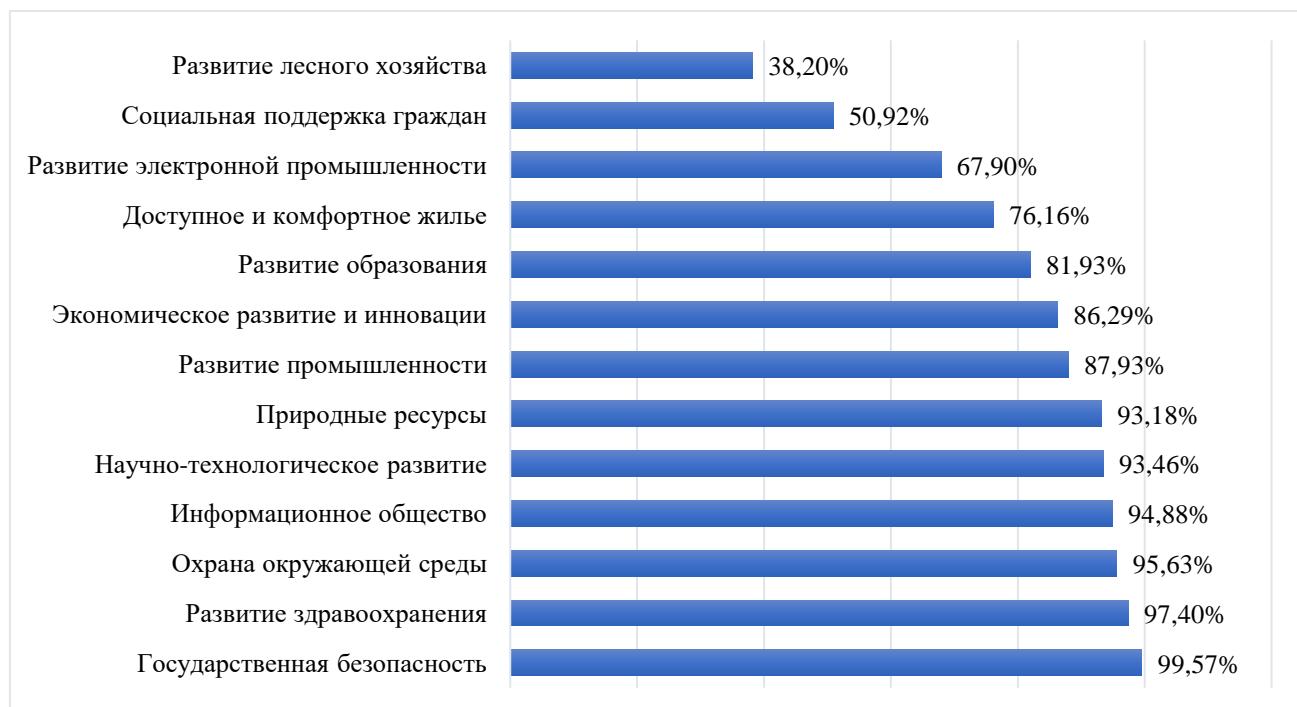


Рисунок 14 – Доля контрактов, уходящих 1% крупнейших поставщиков в 2020 году (по сумме)

Индикатор рассчитывается на основе рейтингования поставщиков по общей сумме контрактов по госпрограмме за период. В расчете представлены данные о контрактах 1% крупнейших поставщиков рейтинга.

12. Конкурентность закупок при реализации государственных программ

Данный индикатор показывает отношение числа контрактов, заключенных в результате конкурентных закупок, к общему числу контрактов, заключенных в рамках реализации государственных программ. Конкурентные закупки же идентифицируются по данным о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в данном случае по коду процедуры в данных о контракте.

К конкурентным закупкам не могут относиться закупки у единственного поставщика и закупки, признанные несостоявшимися, т.е. те, на которые заявился только один участник.



Рисунок 15 - Доля конкурентных контрактов в 2020 году (по сумме)

13. Доля единственных поставщиков в реализации государственных программ

Данный индикатор отражает отношение суммарного количества и суммарной стоимости контрактов с единственным поставщиком к суммарным количеству и стоимости всех контрактов по госпрограмме. Принадлежность контракта к закупке у единственного поставщика определяется по открытым данным о способе определения поставщика (исполнителя, подрядчика). В данном случае это можно определить по коду процедуры в данных о закупке.



Рисунок 16 – Доля заключенных контрактов с единственным поставщиком в закупках по каждой госпрограмме в 2020 году

Таким образом, нами были рассмотрены ключевые показатели, которые применяются для оценки общей эффективности закупочной деятельности по стране. Однако, данные показатели не учитывают специфику каждого региона и не позволяют понять, какие на сегодняшний день существуют проблемы и перспективы развития в отдельно взятом субъекте Российской Федерации. Нельзя не учитывать, что региональные условия осуществления закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд зачастую сталкиваются с определенными вызовами, которые в некоторой степени «тормозят» закупочный процесс.

Поскольку в регионах сформировано обширное предпринимательское поле, позволяющее создавать новые компании, необходимо учитывать тот уровень конкурентности, который они задают. Именно поэтому методика оценки конкурентности закупочного процесса в регионе позволяет понять, каким образом транспарентность закупок, и чистота конкурентных процедур влияет на

бюджетно-налоговую безопасность субъекта. Для этих целей используются следующие показатели: индекс конкурентности и индекс протекционизма.

Исходной задачей методики оценки эффективности закупок является разработка системы сопоставления данных о закупках с реальной рыночной конкуренцией.

В основе методики лежит отношение числа конкурентных закупок (извещений) и сумм заключенных по ним контрактов к числу закупок (извещений) и сумм заключенных по ним контрактов для каждого уровня конкурентности (4 - 6, 7 - 9, 10 и более участников закупки). Данный подход позволяет оценить как количественный параметр (количество конкурентных закупок), так и стоимостной (цена контрактов, заключенных в конкурентных закупках).

Данная методика соответствует 2-м основным критериям:

- снижение начальной максимальной цены контракта (НМЦК);
- число участников – от 4-х.

Критерий снижения НМЦК рассматривается как наличие положительной разницы между НМЦК, заявленной в извещении о закупке, и ценой контракта, заключенного в результате проведенных процедур. Методология выгрузки предполагает выборку только таких закупок.

Оценка конкурентности закупочной деятельности проводится по числу допущенных к участию в конкурсе заявок (участников закупки). Рассматриваются только допущенные к участию в конкурсе заявки. Подсчет ведется в трех основных диапазонах:

- 4 – 6 участников;
- 7 – 10 участников;
- 10 и более.

В рамках данной методики формирование выборки происходит по следующему алгоритму: для каждого извещения о проведении закупки, для каждого года (2014-2019 гг., по дате извещения), для каждого региона считается: число извещений – закупок; сумма контрактов, заключенных по итогам этих

закупок; число извещений - закупок, по которым среднее число допущенных заявок (участников закупки) по лотам попадает в один из указанных диапазонов; сумма контрактов, заключенных по итогам проведенных закупок, по которым среднее число допущенных заявок (участников закупки) по лотам попадает в диапазон в один из указанных диапазонов.

Для каждого из годов, для каждого из регионов и для каждого из диапазонов рассчитывается процент закупок по отношению к общему числу закупок (по количеству и по сумме).

Агрегированные показатели показывают уровень конкурентности закупочного процесса в регионе страны в определенном году. В этой связи региону присваивается оценка в зависимости от позиции в общем рейтинге по относительным показателям, где минимальное значение – 1, максимальное – 85.

Каждый регион по итогам анализа получает 3 оценки:

- первую - по месту в рейтинге закупок с числом участников 4-6 (score1);
- вторую - по месту в рейтинге закупок с числом участников 7-9 (score2);
- третью - по месту в рейтинге закупок с числом участников 10 и более (score3).

Каждой из этих оценок присваивается определенный вес по принципу «чем больше участников закупки, тем больше вес): score1 = 0,1; score2 = 0,3; score3 = 0,6. Итоговая оценка конкурентности формируется из суммы 3-х баллов, умноженных на их веса, и приводится к 100-балльному формату для нормализации.

Таким образом, итоговая оценка конкурентности закупочного процесса в регионе выглядит следующим образом:

$$Rate(year) = \frac{score1*0,1+score2*0,3+score3*0,6}{85} * 100\% , \quad (1)$$

Несмотря на то, что развитие честной конкуренции является основной задачей рыночной экономики, на сегодняшний день получил особое развитие и региональный протекционизм. Четкого определения в текущем

законодательстве данного понятия нет, однако ФАС РФ понимает это как совместные или индивидуальные действия органов государственной власти субъекта РФ, направленные на создание преимуществ и преференций для ведения хозяйственной деятельности именно на территории данного субъекта. Данные меры, с одной стороны, защищают внутренний региональный рынок, а с другой – несколько ограничивают действия потенциальных заказчиков в плане выбора подрядчика. В этой связи проводится расчет уникального индекса протекционизма, который показывает, насколько в регионе отдают предпочтение внутренним контрактам.

Рейтинг регионального протекционизма (по 44-ФЗ) формируется на основе доли «внутренних» контрактов от общего объема контрактации в регионе. Под «внутренними» контрактами понимаются контракты, заключенные между заказчиками и поставщиками из одного и того же региона.

Перейдем к рассмотрению уровня конкурентности закупочного процесса в Красноярском крае. За базовый год был взят 2020.

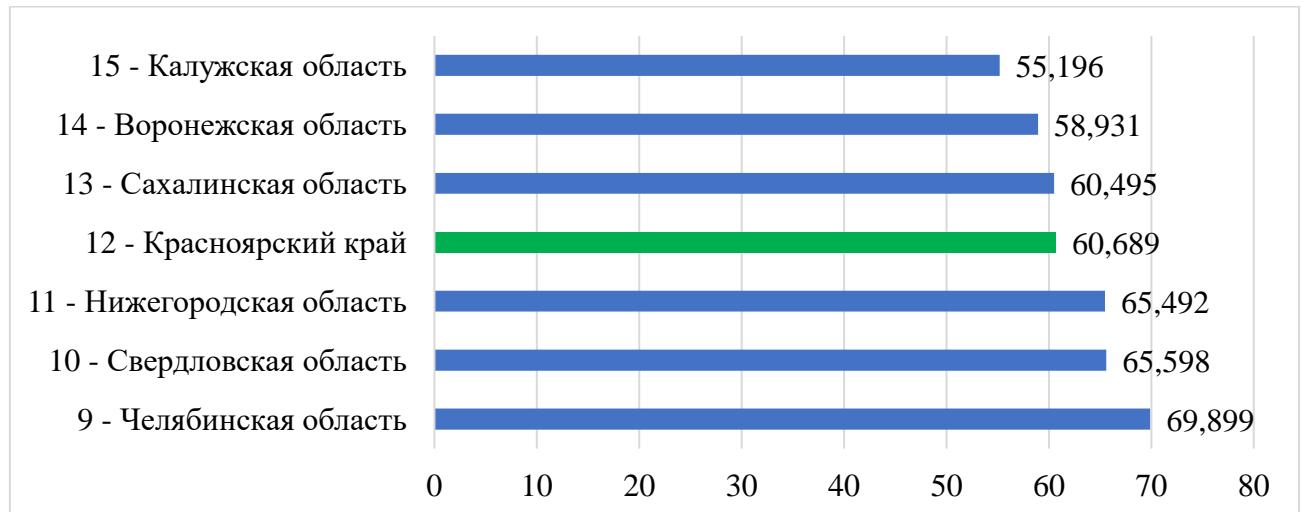


Рисунок 17 – Место Красноярского края среди регионов по сумме (млрд. руб.) закупок с 4-6 участниками в 2020 году

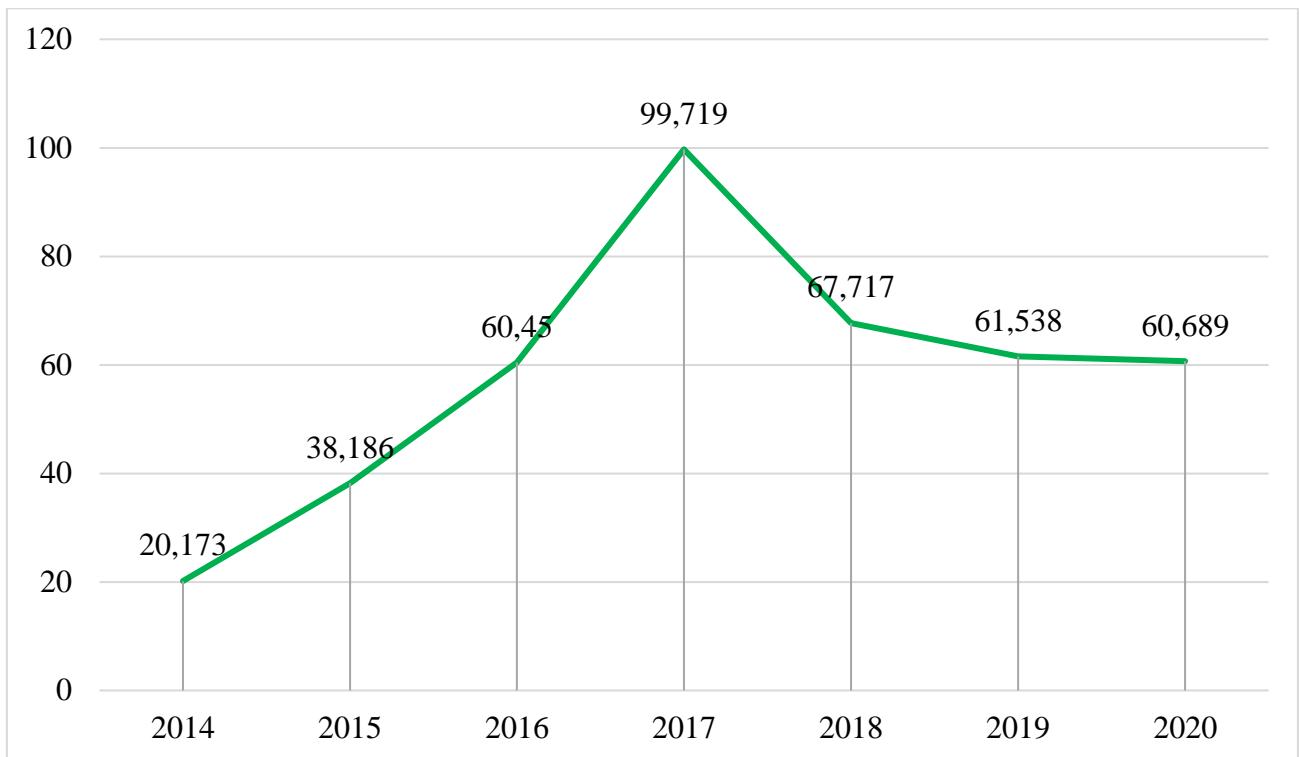


Рисунок 18 – Динамика закупок в Красноярском крае в период 2014-2020 гг.

Из представленных графиков видно, что Красноярский край занимает 12 место среди регионов Российской Федерации по сумме закупок с 4-6 участниками, причем пик приходится на 2017 год. Связано это, в первую очередь, с тем, что еще в 2016 году начались работы по подготовке и строительству спортивных объектов Универсиады 2019 года. В этом году происходило массовое заключение контрактов с подрядчиками для строительства Аrenы «Кристалл», Платинум-арены и многих других. Если обратить внимание на рисунок 17, то можно проследить возрастающее количество закупок в Красноярском крае. Текущая статистика показывает прогрессивный рост заключаемых контрактов с подрядчиками. Это говорит о том, что на сегодняшний день создаются условия для развития малого и среднего предпринимательства, что позволяет потенциальным поставщикам выходить на тендеры и предоставлять свои услуги.

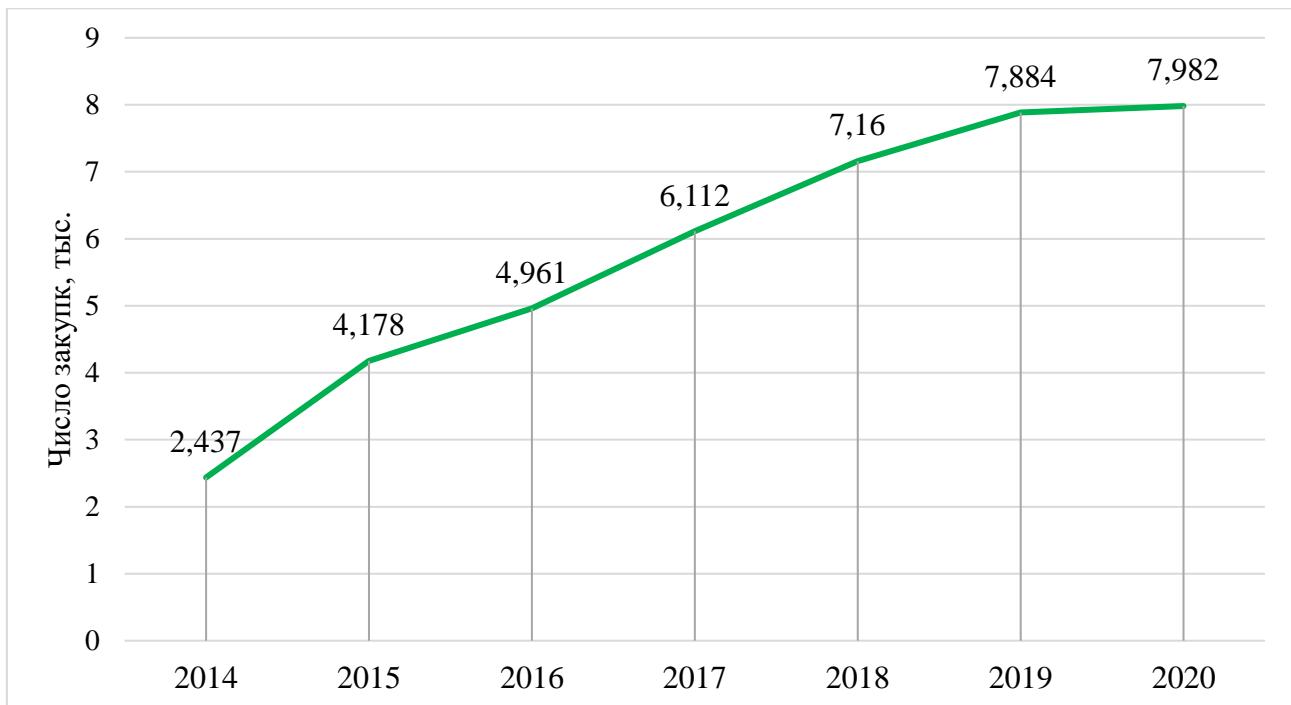


Рисунок 19 – Динамика числа закупок в Красноярском крае за 2014-2020 гг.

Следует помнить, что сам механизм государственных конкурсных закупок направлен на минимизацию бюджетных расходов, экономию средств налогоплательщиков, и по своему определению является антикоррупционной системой. Эффективное использование средств, стимулирование повышения производительности труда в разных сферах хозяйственной жизни, в том числе на основе развития конкурентных процессов заложено в его основе. Однако данный механизм может работать и наоборот – как прикрытие для махинаций с бюджетными средствами, использование методов неэффективного хозяйствования. Т.е. само по себе использование данной формы организации финансово-хозяйственной деятельности с участием государственных и муниципальных органов власти, выступающих заказчиками, не гарантирует защиту общества и его хозяйственных составляющих от коррупции.

Поскольку честная конкуренция является основным постулатом рыночных взаимоотношений, оценка ее уровня при осуществлении закупочных процедур в различных регионах является базовым шагом для повышения эффективности расходования бюджетных средств. Поскольку многие коррупционные схемы предполагают различные формы сговора между участниками и заказчиками, это

в значительной степени способствует неэффективной растрате бюджетных средств (подробнее о практике сговоров будет рассмотрено в главе 3).

На представленных ниже схемах можно ознакомиться с текущим положением индекса конкурентности в Красноярском крае (по сумме и по количеству закупок).



Рисунок 20 – Обобщенный индекс конкурентности закупок в Красноярском крае (по сумме закупок)

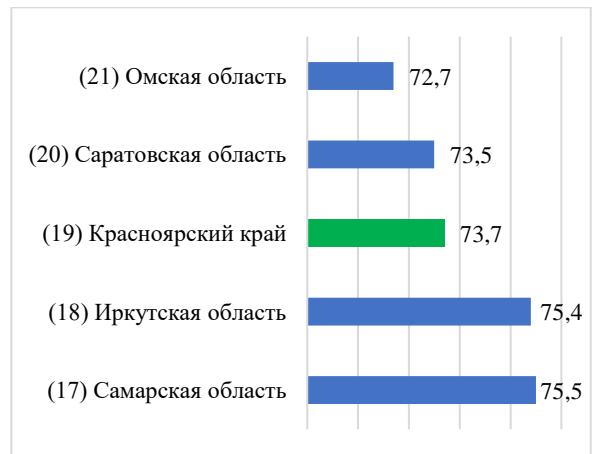


Рисунок 21 – Обобщенный индекс конкурентности закупок в Красноярском крае (по количеству закупок)

Значения данных индексов для Красноярского края находятся на довольно высоком уровне. Если обратиться к рейтингу регионов по значению индекса конкурентности закупок, Красноярский край занимает 18 место среди всех регионов страны. Это говорит, в первую очередь, о том, что в целом финансовая безопасность региона характеризуется стабильностью. Это объясняется тем, что Красноярский край последние годы приобрел стратегическое значение для самой страны. Многие крупные компании переносят в Красноярск свои головные офисы, или открывают собственные дочерние общества, которые могут выступать как заказчики или поставщики услуг для государственных нужд. Кроме того, на территории Красноярского края находится головной офис Корпорации развития Енисейской Сибири – крупнейшего заказчика в Сибирском федеральном округе.

Акционерное общество «Корпорация развития Енисейской Сибири» представляет собой комплексный инвестиционный проект, направленный на социально – экономической развитие трех регионов: Красноярского края, Республики Хакасия и Республики Тыва.

Главной целью проекта является активизация внутреннего потенциала каждого из представленных регионов, повышение их инвестиционной привлекательности, создание новых рабочих мест, рост налоговых поступлений, доходов жителей регионов Енисейской Сибири.

При этом, данный комплексный инвестиционный проект включает в себя 32 масштабных проекта с валовым объемом инвестиций более 1,9 трлн. Рублей вплоть до 2027 года. Компании – лидеры реализуют проекты в области энергетики, добычи и переработки полезных ископаемых, агропромышленной, транспортной инфраструктуры.

Крупнейшими инвестиционными проектами Енисейской Сибири на сегодняшний день являются строительство новых добывающих мощностей и модернизация шахты «Заполярная» («Южный кластер»), создание и развитие особой экономической зоны промышленно – производственного типа «Красноярская технологическая долина», строительство Нижнебогучанской ГЭС, Агропромышленный парк «Сибирь», строительство железной дороги Элегест – Кызыл – Курагино, развитие и модернизация завода АО «РУСАЛ САЯНАЛ» и многие другие проекты.

Главными количественными показателями эффективности до конца 2027 года выступают:

- более 70 000 новых рабочих мест;
- 528 млрд. рублей налоговых отчислений от реализации проекта;
- 250% увеличение оборота субъектов МСП;
- удвоение индекса развития человеческого потенциала.

Корпорация развития Енисейской Сибири использует различные механизмы вовлечения малого и среднего предпринимательства и научно – образовательного комплекса, которые способствуют налаживанию контрактов с

надежными поставщиками товаров и услуг, что обеспечивает устойчивость каждого проекта.

А повышение качества работы с потенциальными поставщиками создает своеобразную культуру развития «внутрирегионального» рынка, когда субъект МСП повышают качество поставляемого товара для реализации разного рода инвестиционных проектов.

Далее рассмотрим уровень конкурентности закупок Республики Хакасия. В республике Хакасия наибольший акцент делается на metallургическую, добывающую, агропромышленную и туристическую отрасль. В этом плане АО «Енисейская Сибирь», которая базируется на экономическом потенциале трех регионов СФО, может сыграть решающую роль в обеспечении эффективности и результативность закупочного процесса в регионе. Через перераспределение финансовых ресурсов с помощью инвестиций в крупнейшие проекты, такие как: Туристская территория «Приисковый», Полигон ТБО МО г. Саяногорска, Комплексная реконструкция Майнского гидроузла, Комплексное развитие добывающих и перерабатывающих мощностей предприятий ООО «СУЭК-Хакасия», Промышленный парк «Черногорский» и многие другие Енисейская Сибирь сможет поддержать отрасли и не пускать развитие на самотек.

На представленных ниже графиках видно, что эффективность закупочного процесса далека от идеала. Ежегодно происходят резкие колебания данных, что говорит о неспособности регионального бюджета адаптироваться под постоянно меняющиеся социально-экономическое условия и сохранять стабильный темп реализации проектов и программ. Хакасия так демонстрирует умение экономить, но неумение эффективно планировать закупочные процессы.

Однако, несмотря на довольно сильную волатильность, Хакасия показывает стабильное соотношение количества закупок ежегодно. Т.е. каждый год заключается примерно одинаковое количество контрактов с поставщиками товаров (работ, услуг) вне зависимости от сумм данных контрактов. Это может свидетельствовать о том, что в регионе присутствуют постоянные субъекты

МСП, готовые подаваться на тендерные конкурсы и подписывать контракты с заказчиками.

Однако данный факт может свидетельствовать и о довольно низком уровне конкуренции среди потенциальных поставщиков. В силу определенного отставания от технологически развитых регионов страны, слабой научно-технической базой, и оттоком кадров в более развитые субъекты РФ, Республика Хакасия имеет слабый задел для развития здоровой конкуренции. Как видно из графиков, данные по количеству закупок с 4-6 заказчиками значительно отличаются от данные по количеству закупок с 7-9 заказчиками. Это означает, что в регионе недостаточно условий для открытия новых компаний и развития собственного дела.

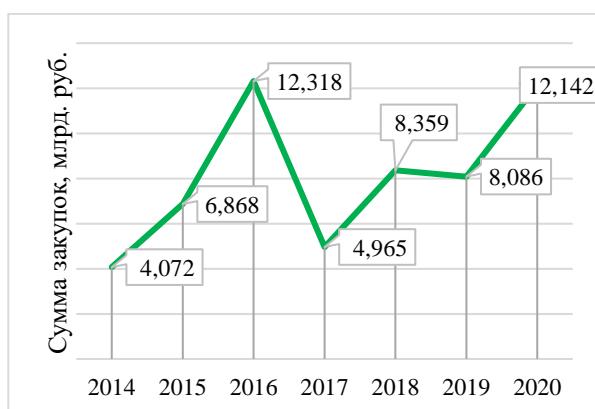


Рисунок 22 – Сумма закупок в Республике Хакасия с 4-6 участниками в 2020 г.

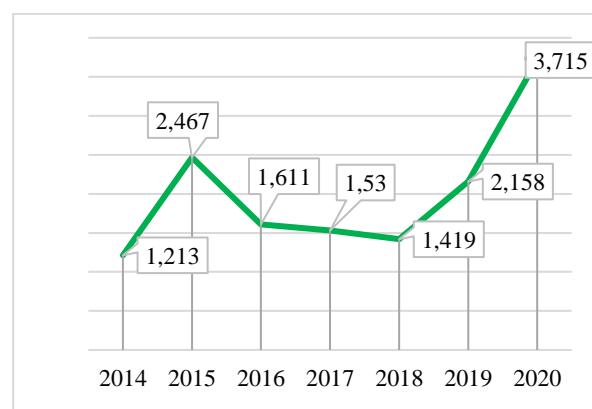


Рисунок 23 – Сумма закупок в Республике Хакасия с 7-9 участниками в 2020 г.

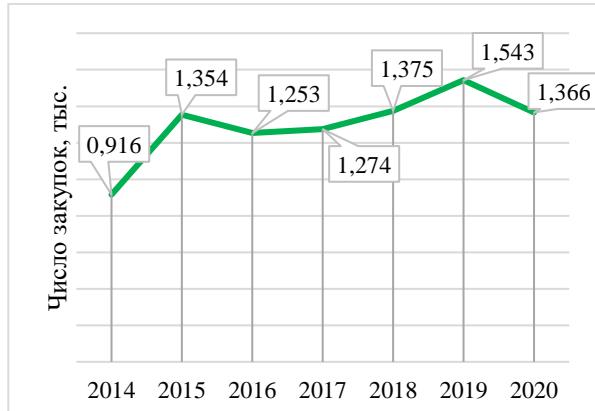


Рисунок 24 – Количество закупок с 4-6 участниками в Республике Хакасия в 2020 г.

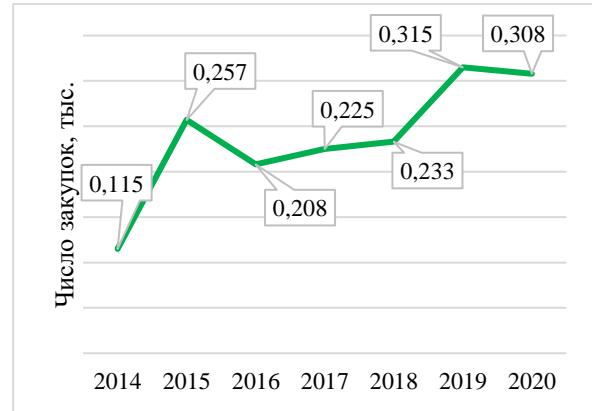


Рисунок 25 – Количество закупок с 7-9 участниками в Республике Хакасия в 2020 г.

На представленных ниже схемах можно ознакомиться с текущим положением индекса конкурентности в Республике Хакасия (по сумме и по количеству закупок).



Рисунок 26 – Обобщенный индекс конкурентности закупок в Республике Хакасия (по сумме закупок)



Рисунок 27 – Обобщенный индекс конкурентности закупок в Республике Хакасия (по количеству закупок)

Таким образом, Республика Хакасия в значительной степени отстает от Красноярского края по итоговому значению индекса конкурентности закупочного процесса.

Поскольку закупки являются важнейшей составляющей бюджетно-налоговой безопасности и, как следствие, финансовой безопасности региона, Республика Хакасия принимает шаги по совершенствованию бюджетной политики.

Так, в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Республики Хакасия до 2030 года, перед субъектом ставятся задачи повышение не только конкурентоспособности регионального производства, но и повышение эффективности расходования бюджетных средств при реализации государственных функций.

Перейдем к рассмотрению конкурентности закупок в Республике Тыва. Стоит отметить, что на сегодняшний день этот регион относится к отстающим, однако это не мешает ему реализовывать масштабные инвестиционные проекты,

связанные с освоением новых месторождений золота и полиметаллических руд.

Среди таких проектов: «Освоение Ак-Сугского медно-порфирового месторождения», «Освоение Тарданского золоторудного месторождения», «Строительство угледобывающего комплекса на Межегейском месторождении Улуг-Хемского угольного бассейна», а также «Разведка и добыча каменного угля Улуг-Хемского угольного бассейна в Республике Тыва» и ряд других.

Закупочные механизмы Республики Тыва на сегодняшний день развиты довольно слабо, что видно из представленных ниже графиков.

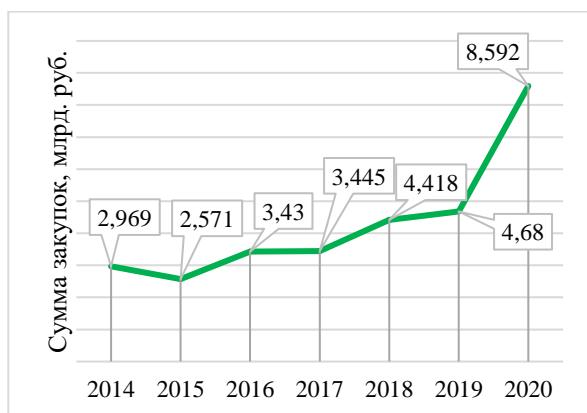


Рисунок 28 – Сумма закупок в Республике Тыва с 4-6 участниками в 2020 г.

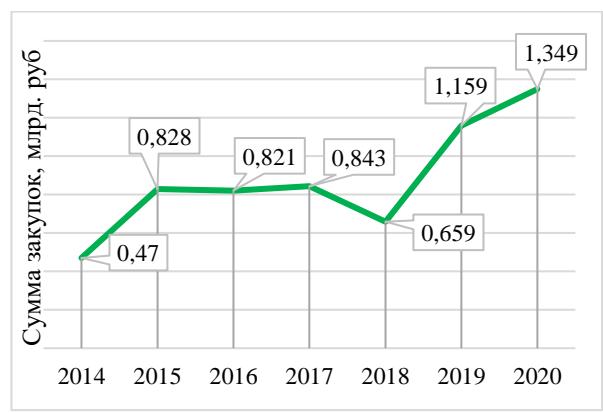


Рисунок 29 – Сумма закупок в Республике Тыва с 7-9 участниками в 2020 г.

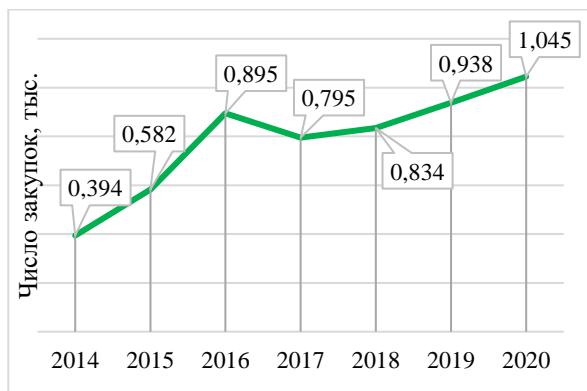


Рисунок 30 – Количество закупок в Республике Тыва с 4-6 участниками в 2020 г.

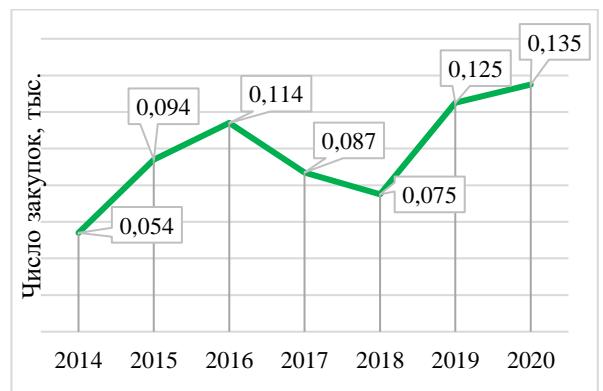


Рисунок 31 – Количество закупок в Республике Тыва с 7-9 участниками в 2020 г.

Из представленных графиков виден уверенный рост показателей закупочного процесса. Так, за последние годы наблюдается рост как суммы проводимых закупок, так и количества с 4-6 участниками и 7-9 участниками. Это

говорит о том, что ежегодно на участие в тендерах подаются большее количество потенциальных поставщиков, готовых предоставлять свои услуги.

Если обратить внимание на значение индекса конкурентности закупок в Республике Тыва, можно заключить, что, несмотря на вхождение данного региона в Сибирский федеральный округ, данный субъект входит в число отстающих регионов, занимая 70 место (по сумме закупок) и 73 место (по количеству закупок) соответственно.

Данный факт свидетельствует о том, что Республика Тыва, имея значительные природные ресурсы для развития, недостаточно эффективно организовывает закупочный процесс для реализации проектов и освоения многих ресурсных месторождений. Это связано со слабой интеграцией региональных заказчиков с малым и средним предпринимательством. Вероятно, имеется определенный стабильный каркас постоянных поставщиков, с которыми заключаются контракты. Об этом свидетельствуют данные, представленные в таблице 3 (Значение индекса протекционизма в регионах).

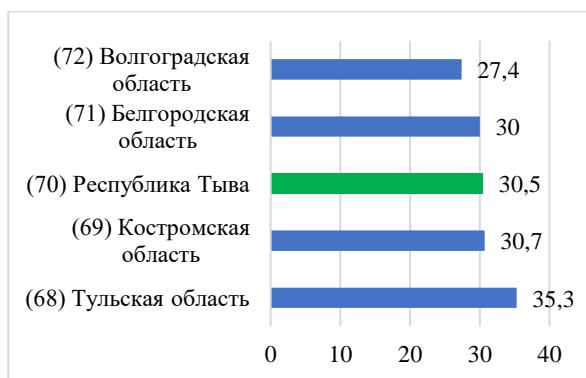


Рисунок 32 – Обобщенный индекс конкурентности закупок в Республике Тыва (по сумме закупок)

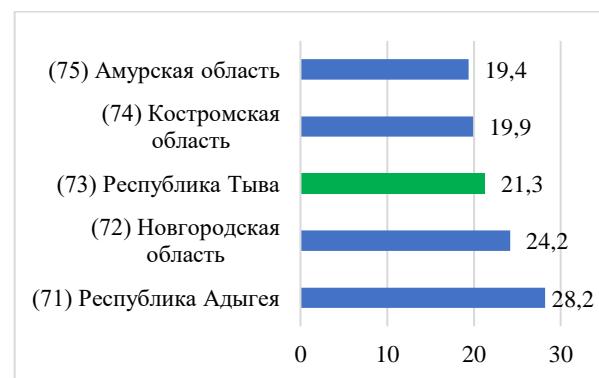


Рисунок 32 – Обобщенный индекс конкурентности закупок в Республике Тыва (по количеству закупок)

Таблица 3 – Значение индекса протекционизма в регионах (%)

Регион	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Красноярский край	73,7	74,7	68,6	70,3	74,8	65,3
Республика Хакасия	41,6	44,0	43,4	40,1	41,7	37,4
Республика Тыва	66,5	58,2	53,5	62,3	58,2	60,2

Таким образом, принимая во внимание данные индекса конкурентности в регионах и учитывая региональные особенности субъектов СФО, можно утверждать, что влияние контрактной системы в сфере госзакупок на экономическую безопасность прослеживается, прежде всего, через бюджетно-налоговую сферу. Это, в свою очередь, способствует развитию финансовой безопасности региона в целом. Развитие внутреннего рынка и меры по поддержанию малого и среднего предпринимательства позволит увеличить уровень конкурентности самих закупок и, как следствие, получение более качественного товара (работы, услуги) для исполнения контрактов.

Такие регионы, как Республика Тыва и Республика Хакасия находятся в переходной зоне, когда внутрирегиональный рынок существует только в стадии формирования, имея небольшое количество стабильных поставщиков, заявляющихся на тендеры. В Хакасии данная проблема решается путем заключения контрактов с предприятиями из других регионов, о чем свидетельствует довольно низкий уровень протекционизма по сравнению с другими субъектами СФО. Это позволяет данному региону быть выше по рейтингу конкурентности закупок, чем Республике Тыва.

Сам Красноярский край демонстрирует уверенный уровень финансовой безопасности, получаемый за счет, прежде всего, продуманной политики в сфере закупок. Опыт 2017-2019 года, когда «Столица Сибири» готовилась и принимала Универсиаду-2019, позволил сформировать и отточить механизм закупочного процесса, привлечения заинтересованных подрядчиков к реализации крупных проектов, и создать основу для дальнейшего совершенствования регионального закупочного законодательства.

2.2 Сравнительный анализ методических подходов к оценке эффективности государственных закупок

Мир стремительно изменяется и перед государственным управлением стоит задача сформировать ключевые векторы реализации государственной

политики с целью дальнейшей адаптации к вызовам и угрозам, которые диктуют современные условия. Бюджетная безопасность становится ключевой фигурой обеспечения национальной безопасности страны. Именно поэтому сфера реализации государственных закупок является на сегодняшний день ключевой основой обеспечения экономической безопасности на региональных уровнях, позволяющей достичь синергетического эффекта.

Каждый субъект экономических отношений преследует собственную выгоду – получение максимальных доходов при условии ограниченности ресурсов. Бюджетная сфера отношений как никакая другая способствует достижению целей различного рода национальных проектов, государственных программ и т.д. Закупочная деятельность в этой связи становится ключевым драйвером формирования эффективности бюджетных отношений.

Однако, закупочная деятельность на сегодняшний день – это динамически развивающаяся сфера экономических отношений, в которой происходят систематические сбои, регулярное изменение законодательства и условий для ведения этого процесса. Поэтому, для минимизации возможности возникновения негативных последствий от введения (или не введения) в действие норм и положений в субъекте полноправная роль в обеспечении работоспособности закупок относится стабильному набору ключевых индикаторов, наглядно показывающим достижение (или не достижение) определенных результатов.

Каждый субъект Российской Федерации имеет свою специфику в аспекте обеспечения экономической безопасности. Именно поэтому есть необходимость в выработке системы показателей и параметров, учитывающих данного рода особенности. Стоит также заметить, что показатели, которые существуют на сегодняшний день (п. 2.1.), ориентируются в большей степени на федеральные органы власти. Далеко не все субъекты на данный момент имеют собственные методики расчета эффективности закупочной деятельности в своем регионе. При всем этом с учетом специфических особенностей региональных проблем является важным четко отработать проблематику по показателям именно региональной эффективности закупок. Это позволит учитывать уникальные

социально-экономические условия региона и особенности его нормативного регулирования.

Так, к основным требованиям к системе бюджетно-экономических показателей региона следует относить:

- взаимосвязь общей методики анализа системы бюджетно-экономических показателей региона с показателями, применяющимися на федеральном уровне;
- совместимость показателей региональной эффективности с действующей в стране системе учета, анализа, статистики и прогнозирования;
- соответствие системы бюджетно-экономических показателей основным угрозам и рискам экономической безопасности региона;
- оптимальность перечня показателей для анализа и отображения реальной ситуации в регионе;
- простота и наглядность результатов анализа;
- соответствие показателей одному временному промежутку.

Уровень эффективности закупочных процедур на региональном уровне возможно оценить с помощью различных индикаторов, критериев, пороговых значений, разрабатываемых и используемых как в государственной статистике, так и в различных областях науки. Кроме общих рисков и угроз, присущих всем регионам страны, в анализ должны быть включены особые специфические социально-экономические черты субъекта РФ для обеспечения более детального анализа внутренних и внешних угроз. Таким образом, показатели регионов не могут быть идентичными, в особенности это касается субъектов, территориально удаленных друг от друга, с разными природными ресурсами, располагающимися на их территории и разными климатическими условиями.

В рамках данного исследования будут описаны 4 различные методики, применяемые на сегодняшний день для оценки эффективности закупочных процедур (Рисунок X):

- методика, применяемая Федеральной налоговой службой Российской Федерации;

- методика, используемая Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации;
- региональная методика Тюменской области;
- методика оценки закупочных систем MAPS.

Каждая из данных методик проводит расчет эффективности закупочной деятельности с точки зрения своей профессиональной направленности и учитывает именно те аспекты, на которые нацелена ее деятельность.

Как отмечалось ранее, далеко не в каждом регионе страны имеется собственная уникальная методика расчета показателей. Именно поэтому в качестве яркого примера региональной практики была взята методика, применяемая на сегодняшний день в Тюменской области. На ее примере будет рассмотрено, каким образом региональная закупочная политика должна учитывать особенности своего субъекта при оценке эффективности.

Кроме того, нами будет рассмотрена частная методика MAPS, применяемая для оценки эффективности закупочных систем в целом. Данная методика приводит непосредственную современную трактовку госзакупок, принимая во внимание общие изменения и улучшения. Главной ее целью является оценка и совершенствование системы закупок с помощью общего инструмента анализа сведений о ключевых аспектах любой закупочной системы.

Перейдем к рассмотрению методики Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

Правовой основой является Приказ от 23 ноября 2018 года N ММВ-7-5/655@ «Об утверждении показателей, характеризующих эффективность закупок, и порядка их применения».

Показателями, характеризующими эффективность закупок товаров, работ и услуг, являются:

- среднее количество заявок (показатель П1);
- процент экономии при заключении государственных контрактов, рассчитанный относительно начальных (максимальных) цен контрактов (показатель П2);

- процент решений о признании жалобы обоснованной по отношению к общему количеству закупок, осуществляемых конкурентными способами (при обжаловании в контрольный орган в сфере закупок действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего (показатель П3);

- доля закупок, осуществленных у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, в совокупном годовом объеме закупок (показатель П4).

Для расчета Показателя П1 используется среднее количество заявок, рассчитываемое как среднее арифметическое количество заявок за отчетный период отдельно по каждому из конкурентных способов. В соответствии с этим присваивается определенное количество баллов (Таблица 4)

Таблица 4 – Порядок присвоения баллов по показателю П1

№ п/п	Наименование конкурентного способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Среднее количество заявок, поданных на участие по конкурентному способу определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Количество баллов
1	Конкурс	2 и более заявки	5
		менее 2-х заявок	2
2	Аукцион	3 и более заявки	5
		менее 3-х заявок	2
3	Запрос котировок	2 и более заявки	5
		менее 2-х заявок	2
4	Запрос предложений	2 и более заявки	5
		менее 2-х заявок	2

Итоговый балл по показателю П1 формируется как средневзвешенный балл по всем конкурентным способам определения поставщика, осуществляемым за отчетный период.

По показателю П2 определяется процент экономии при заключении контрактов, рассчитанный относительно НМЦК, за отчетный период отдельно по каждому из конкурентных способов определения поставщика и устанавливаются баллы в соответствии с Таблицей 5.

Таблица 5 – Порядок присвоения баллов по показателю П2

№ п/п	Наименование конкурентного способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Процент экономии при заключении государственных контрактов, рассчитанный относительно начальных (максимальных) цен контрактов	Количество баллов
1	Конкурс	2 и более заявки	5
		менее 2-х заявок	2
2	Аукцион	5 и более заявки	5
		менее 5 заявок	2
3	Запрос котировок	5 и более заявки	5
		менее 5 заявок	2

Процент экономии при заключении контрактов рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E} = \frac{(C_{\text{нач}} - C_{\text{незакл}}) - C_{\text{закл}}}{C_{\text{нач}} - C_{\text{незакл}}} * 100\%, \quad (2)$$

где \mathcal{E} - процент экономии при заключении государственных контрактов;

$C_{\text{нач}}$ - сумма начальных (максимальных) цен контрактов по конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

$C_{\text{незакл}}$ - сумма начальных (максимальных) цен контрактов по тем конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в результате проведения которых государственные контракты не заключены;

$C_{\text{закл}}$ - общая стоимость заключенных государственных контрактов по результатам проведения конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Итоговый показатель П2 рассчитывается как средневзвешенный балл по всем конкурентным способам определения поставщика за отчетный период.

По показателю П3 определяется процент решений о признании жалобы обоснованной по отношению общему количеству заявок, осуществляемых

конкурентными способами. Баллы данному показателю присваиваются в соответствии с Таблицей 6.

Таблица 6 – Порядок присвоения баллов по показателю П3

№ п/п	Процент решений о признании жалобы обоснованной по отношению к общему количеству закупок, осуществляемых конкурентными способами	Количество баллов
1	Менее 4	5
2	4 и более	2

При расчете баллов по данному показателю в общем количестве закупок учитываются в том числе и отмененные закупки.

При расчете показателя П4 определяется доля закупок, осуществляемых у СМП (субъектов малого предпринимательства), социально-ориентированных некоммерческих организаций в совокупном годовом объеме закупок за отчетный период. Итоговый балл определяется в соответствии с Таблицей 7.

Таблица 7 – Порядок присвоения баллов по показателю П4

№ п/п	Доля закупок, осуществленных у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в совокупном годовом объеме закупок (процентов)	Количество баллов
1	25 и более	5
2	Менее 25	2

Эффективность закупок определяется уровнями: высокий, базовый и низкий. Данный уровень определяется в соответствии с Таблицей 8 путем суммирования баллов по всем показателям.

Таблица 8 – Порядок определения уровня эффективности закупок

№ п/п	Сумма баллов по показателям (П1 + П2 + П3 + П4)	Уровень эффективности закупок
1	19 и более	Высокий
2	От 14 до 18,9	Базовый
3	Менее 14	Низкий

Главным преимуществом описанной методики является ее универсальный характер, позволяющий в общих чертах показать эффективность/неэффективность проводимых закупок. Кроме того, она позволяет выявить, в какое направление стоит обратить внимание при дальнейшем изменении/дополнении правил допуска на тендеры для потенциальных поставщиков. Так, например, низкие значения показателя ПЗ дают понять, что в регионе есть необходимость создавать условия для развития социального предпринимательства и помогать ему выходить на конкурс для осуществления работ.

Теперь перейдем к рассмотрению методики, применяемой Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации. Правовой основой утвержденных показателей является приказ от 12 ноября 2018 г. N 1523/18 «Об утверждении перечня Показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, Работ, услуг, в том числе подведомственными организациями Федеральной антимонопольной службы».

В рамках данной методики используются показатели, представленные в Таблице 9. Они характеризуют эффективность закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Таблица 9 – Характеристика основных показателей, применяемых ФАС РФ для оценки эффективности закупочной деятельности

№ п/п	Показатель	Исходные данные	Формулы измерения
1	Экономия расходования средств бюджета по результатам конкурентных процедур (%)	Сумма НМЦК (Q1)	$P1 = (Q1 - Q2 / Q1) * 100%$
		Сумма цен заключенных контрактов (Q2)	
2	Среднее количество заявок участников закупки, поданных для участия в конкурентных процедурах (шт.)	Количество заявок участников закупки (Q1)	$P2 = (Q1 / Q2) * 100%$
		Количество проведенных конкурентных процедур (Q2)	

Окончание таблицы 9

№ п/п	Показатель	Исходные данные	Формулы измерения
3	Доля заявок, допущенных к участию в конкурентных процедурах	Количество заявок, допущенных к участию в конкурсе (Q1)	$P3 = (Q1 / Q2) * 100\%$
		Количество заявок, поданных для участия в конкурсе (Q2)	
		Лимиты БО, доведенных до заказчика (Q2)	
4	Доля освоенных БС к доведенным лимитам бюджетных обязательств	Объем БС, затраченных на осуществление закупок (Q1)	$P4 = (Q1 / Q2) * 100\%$
		Лимиты БО, доведенных до заказчика (Q2)	
5	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)	Количество обоснованных жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении процедур (Q1)	$P5 = (Q1 / Q2) * 100\%$
		Количество поданных жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении процедур в отчетном периоде (Q2)	

Далее будет рассмотрена методика оценки эффективности закупок, применяемая в Тюменской области. Данный регион является одним из немногих, кто создал свою собственную методику и адаптировал ее под уникальные, специфические черты своего субъекта.

Так, данные показатели имеют особенность: их расчет происходит как в количественном, так и в стоимостном выражении.

При оценке эффективности закупок используются критерии:

- критерий конкурентности закупок;
- критерий экономности;
- критерий соблюдения законодательства;
- критерий эффективности планирования;
- критерий сомнительности закупок;

- критерий соблюдения принципа профессионализма.

Теперь перейдем к рассмотрению самих показателей эффективности закупок. Показателям при расчете баллов присваивается весовой коэффициент 0,3 - 0,7. Полный их перечень представлен в Таблице 10.

Таблица 10 – Показатели эффективности закупок в Тюменской области

Наименование показателя	Формула	Расшифровка формулы
Удельный вес соответствующих конкурентных закупок в общем объеме закупок	Количественный: $K1.1.1 = K3k / K3c * 100\%$ Стоимостной: $K1.1.2 = F3k / F3c * 100\%$	$K3k$ - общее количество закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) $K3c$ - совокупное (общее) количество проведенных закупок $F3k$ - общий объем финансирования закупок (общая НМЦК) $F3c$ – совокупный объем финансирования проведенных закупок.
Доля несоставившихся закупок и закупок у единственного поставщика	Количественный: $K1.2.1 = K3n / K3k * 100\%$ Стоимостной: $K1.2.2 = F3n / F3k * 100\%$	$K3n$ - общее количество несоставившихся закупок; $K3k$ - общее количество закупок; $F3n$ - общий объем финансирования несоставившихся закупок; $F3k$ - общий объем финансирования закупок.
Среднее количество участников закупки	$K1.3 = (Uk + Ya + Uzk + Uzp) / K3c$	Uk - количество участников открытых конкурсов; Ya - количество участников электронных аукционов; Uzk - количество участников запросов котировок; Uzp - количество участников запросов предложений; $K3c$ - общее количество проведенных закупок конкурентными способами.
Индекс одной заявки	$K1.4 = 31 / K3k$	31 - количество закупок, на участие в которых подана единственная заявка (вне зависимости от того, допущена эта заявка или отклонена). $K3k$ - общее количество проведенных закупок конкурентными способами.

Продолжение таблицы 10

Наименование показателя	Формула	Расшифровка формулы
Доля закупок малого объема, организованных с использованием АИС	$K1.6 = Kпп / Kед * 100\%$	Kпп - общая сумма контрактов, заключенных с использованием АИС; Kед - общая сумма контрактов.
Экономия, полученная по результатам закупок	$K2.1.1 = (Цн - Цк) / Цн * 100\%$	Цн - совокупная НМЦК по всем проведенным закупкам, по итогам которых определен поставщик Цк - совокупная стоимость заключенных контрактов
Доля закупок с экономией более 25%	Количественный: $K2.2.1 = Э25 / Kзк * 100\%$ Стоимостной: $K2.2.2 = Фзк25 / Фзк * 100\%$	Э25 - количество закупок, с экономией 25% и более; Kзк - общее количество проведенных закупок конкурентными способами Фзк25 - общий объем финансирования с экономией 25% и более; Фзк - общий объем финансирования (общая НМЦК) закупок.
Доля контрактов с субъектами малого бизнеса в общей стоимости контрактов	$K3.2 = (V_{СП} + V_{суб}) / V_к * 100\%$	$V_{СП}$ - общая стоимость заключенных контрактов с субъектами МСП $V_{суб}$ - объем закупок, подлежащих в соответствии с контрактом передаче на субподряд субъектам МСП; $V_к$ - общая стоимость заключенных контрактов, в том числе с единственным поставщиком.
Показатели количества обоснованных частично обоснованных жалоб	Обоснованы: $K3.3 = Жо / Kзк * 100\%$ Частично обоснованы: $K3.4 = Жч / Kзк * 100\%$	Жо - количество обоснованных жалоб в отчетном периоде; Kзк - общее количество проведенных закупок конкурентными способами; Жч - количество частично обоснованных жалоб в отчетном периоде;
Показатель количества изменений в плане-графике в расчете на одну опубликованную конкурентную закупку	$K4.1 = ПГо / Kзк$	ПГо - общее количество изменений планографиков в отчетном периоде. Kзк - общее количество проведенных закупок конкурентными способами.

Окончание таблицы 10

Наименование показателя	Формула	Расшифровка формулы
Показатель качества исполнения контрактов	$K5.1 = (Коб - Кр - Кн/и) / Коб$	Коб - общее количество заключенных контрактов в отчетном периоде (без учета «малых закупок»); Кр - количество расторгнутых контрактов по причине неисполнения поставщиками обязательств; Кн/и - количество неисполненных контрактов, по которым планируется расторжение по причине неисполнения должным образом обязательств.
Доля закупок по не минимальной цене	$K5.2 = Кнм / КЗк$	Кнм - количество закупок, контракты по которым заключены по не минимальной цене; КЗк - общее количество проведенных закупок конкурентными способами.
Показатель качества подготовки заявок на проведение конкурентных закупок	$K6.1 = (З - Зо - Зв - Зизм) / З$	З - общее количество поданных в заявках; Зо - количество отозванных заявок; Зв - количество возвращенных заявок, Зизм - количество закупок, в которые были внесены изменения после публикации извещения в ЕИС
Показатель готовности работы государственных заказчиков в Региональной и муниципальной информационной системе (РМИС)	$K6.2 = Гк / Кз$	Гк - количество государственных заключение которых отражено в РМИС; Кз - общее количество проведенных закупок;
Показатель уровня повышения профессиональной грамотности заказчиков	$K6.3 = (Кн1 / Кпр1 * Кз1) / (Кн2 / Кпр2 * Кз2) * 100%$	Кн - количество закупок, по которым выявлены нарушения; Кпр - количество закупок, проверенных контролирующим органом в сфере закупок Тюменской области; Кз - общее количество закупок.

Оценка эффективности произведенных закупок в Тюменской области за отчетный период основывается на определении совокупного показателя R_3 , который рассчитывается как сумма значений каждого из анализируемых показателей. Причем оценке подлежат как государственные, так и муниципальные закупки Тюменской области:

$$\begin{aligned}
R3 = & R1.1 + R1.2 + R1.3 + R1.4 + R1.5 + R1.6 + R2.1 + \dots \\
& + R2.2 + R3.1 + R3.3 + R3.4 + R4.1 + R5.1 + R5.2 + R5.3
\end{aligned} \tag{3}$$

На основании данных показателей также производится оценка уровня профессионализма государственных заказчиков, который рассчитывается как сумма значений показателей с использованием расчёто-баллового метода:

$$R_{\Pi} = R6.1 * 0,6 + R6.2 * 0,3 + R6.3 * 0,1 \tag{4}$$

Каждому показателю, включенному в комплексную оценку, присваивается определенное количество баллов в соответствии со степенью эффективности (от 3 до 0) в соответствии с Таблицей 11.

Таблица 11 - Значение критериев для формирования комплексного показателя

Показатель	Значение критериев для формирования комплексного показателя			
	R (1...15) = 3	R (1...15) = 2	R (1...15) = 1	R (1...15) = 0
Критерий конкурентности закупок				
K1.1.1 (30%)	более 50%	от 30% до 50%	от 10% до 30%	менее 10%
K1.1.2 (60%)	более 50%	от 30% до 50%	от 10% до 30%	менее 10%
K1.2.1 (30%)	менее 25%	от 25% до 35%	от 35% до 50%	более 50%
K1.2.2 (60%)	менее 25%	от 25% до 35%	от 35% до 50%	более 50%
K1.3	более 5	от 4 до 5	от 2 до 3	менее 2
K1.4	менее 10%	от 10% до 15%	от 15% до 25%	более 25%
K1.5	более 95%	от 90% до 95%	от 85% до 90%	менее 85%
K1.6	более 95%	от 85% до 95%	от 75% до 85%	менее 75%
Критерий экономности				
K2.1.1 (70%)	Группа 2	Группа 1	Группа 3	-
K2.1.2 (30%)	Группа 2	Группа 1	Группа 3	-
K2.2.1 (50%)	менее 15%	от 15% до 20%	от 20% до 25%	более 25%
K2.2.2 (50%)	менее 15%	от 15% до 20%	от 20% до 25%	более 25%
Критерий соблюдения законодательства в сфере закупок				
K3.1	более 25%	Норма выполнена (15%)	-	Норма не выполнена (менее 15%)
K3.2	Баллы не присваиваются			
K3.3	отсутствуют	до 0,5%	более 0,5%	-
K3.4	отсутствуют	до 0,5%	более 0,5%	-
Критерий эффективности планирования				
K4.1	менее 0,2	от 0,2 до 0,4	от 0,4 до 0,6	более 0,6
K4.2	Баллы не присваиваются			

Окончание таблицы 11

Показатель	Значение критериев для формирования комплексного показателя			
	R (1...15) = 3	R (1...15) = 2	R (1...15) = 1	R (1...15) = 0
Критерий подозрительности закупок				
K5.1	более 99%	от 99% до 98%	от 98% до 97%	менее 97%
K5.2	менее 5%	от 5% до 10%	от 10% до 20%	более 20%
K5.3	более 90%	от 80% до 89%	от 70% до 79%	менее 70%
Критерий соблюдения принципа профессионализма				
K6.1	более 80%	от 65% до 80%	от 50% до 65%	менее 50%
K6.2	Более 98%	-	-	Менее 98%
K6.3	Баллы не присваиваются			

Непосредственно для оценки уровня эффективности закупок, производимыми органами государственной власти Тюменской области и муниципальными образованиями используется шкала, представленная в Таблице 12.

Таблица 12 – Оценка эффективности осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд

Критерии	Оценка эффективности осуществления закупок			
	Эффективная	Умеренно эффективная	Неэффективная	Неудовлетворительная
Сумма присвоенных баллов				
Критерий конкурентности закупок	Более 15	10 - 14	5 - 9	Менее 5
Критерий экономности	Более 5	4 - 5	2 - 3	Менее 2
Критерий соблюдения законодательства в сфере закупок	Более 8	6 - 8	3 - 5	Менее 3
Критерий эффективности планирования	3	2	1	0
Критерий подозрительности закупок	Более 8	6 - 8	3 - 5	Менее 3
Оценка эффективности осуществления закупок	Более 36	24 - 36	11 - 23	Менее 11

А сама оценка уровня профессионализма государственных заказчиков (не учитываются муниципальные образования) проводится согласно критериям, указанным в Таблице 13.

Таблица 13 – Оценка уровня профессионализма заказчиков

Критерии	Оценка эффективности осуществления закупок			
	Эффективная	Умеренно эффективная	Неэффективная	Неудовлетворительная
Сумма присвоенных баллов				
Вес показателя: К6.1 - 80% К6.2 - 20%				
Оценка уровня профессионализма государственных заказчиков	2,5 - 3,0	1,6 - 2,4	0,7 - 1,5	0 - 0,6

В рассмотренной региональной методике оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд собраны и разработаны различные показатели, характеризующие результативность расходования бюджетных средств. Главным преимуществом данной методики является ее точечная направленность непосредственно на экономическую идентичность субъекта и его региональную специфику. Это означает, что данная методика показывает эффективность закупочной деятельности в рамках исключительно Тюменской области, и не будет находить подтверждения в других регионах страны.

Теперь перейдем к рассмотрению методологии оценки закупочных систем MAPS, разработанной в 2003-2004 гг., которая представляет собой универсальный набор инструментов для анализа эффективности и ключевых аспектов существующих на сегодняшний день закупочных систем. Данная методология используется во многих странах и привязана к Рекомендациям Совета ОЭСР по госзакупкам. Она отражает в себе ведущие международные стандарты закупок, в частности, типовой закон ЮНСИТРАЛА о государственных закупках, Директивы ЕС о государственных закупках и закупочные основы международных банков.

Все показатели, применяемые в данной методике, оцениваются в 3 шага:

- оценка посредством количественной интерпретации регуляторной основы и политического курса. Это необходимо для установления факта

достижения/не достижения определенных стандартов. При этом некоторые показатели не подлежат количественной оценке и требуют проведения опроса или собеседований с заинтересованными сторонами закупочного процесса (например, профессиональными ассоциациями, независимыми СМИ и представителями организаций гражданского общества);

- изучение через определенный набор из 15-ти различных показателей, которые представляют собой функциональные показатели;
- определение существенных или важных расхождений (или сравнительный анализ). Это является необходимым этапом анализа, поскольку он показывает слабые места закупочной системы, которые нуждаются в доработке. Такие расхождения существуют, если система показывает недостаточное достижение указанных критериев, отсутствует какой-либо критический элемент (например, независимость, своевременность, объективность и т.д.) или существует достаточно доказательств, что указанные нормы в регуляторной\правовой основе не находят подтверждения на практике (непосредственно в процессе закупочной деятельности).

Перейдем к рассмотрению самих показателей, характеризующих эффективность закупочных систем. Подробно с данной системой показателей можно ознакомится в Таблице 14.

Таблица 14 - Система показателей MAPS

№	Показатели
Направление I – правовая, регуляторная и политическая базы	
1	<p>Правовая база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам.</p> <p>1(a) – Объем применения и охват нормативно-регуляторной базы 1(b) – Закупочные методы 1(c) – Правила и сроки информирования 1(d) – Правила участия 1(e) – Закупочная документация и технические спецификации 1(f) – Критерии оценки и присуждения контракта 1(g) – Подача, прием и открытие тендерных заявок 1(h) – Право оспаривания и апелляции 1(i) – Управление контрактом 1(j) – Электронные закупки (э-закупки) 1(k) – Нормы хранения записей, документов и электронных данных</p>

Продолжение таблицы 14

№	Показатели
2	<p>Подзаконные акты и инструменты поддерживают правовую базу</p> <p>2(a) – Подзаконные акты для определения процессов и процедур</p> <p>2(b) – Типовая закупочная документация, касающаяся товаров, работ и услуг</p> <p>2(c) – Стандартные договорные условия</p> <p>2(d) – Руководство или справочник пользователя для закупочных организаций</p>
3	<p>Правовая база отображает вторичные цели национальной политики и международные обязательства</p> <p>3(a) – Устойчивые государственные закупки (SPP)</p> <p>3(b) – Обязанности, вытекающие из международных соглашений</p>
	Направление II – Институционная основа и управленческий потенциал
4	<p>Преобладание государственной закупочной системы и её надлежащая интеграция с системой управления государственными финансами</p> <p>4(a) – Планирование закупок и бюджетный цикл</p> <p>4(b) – Финансовые процедуры и цикл закупок</p>
5	<p>В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию</p> <p>5(a) – Статус и правовая база нормативно-регуляторной функции института</p> <p>5(b) – Обязанности нормативно-регуляторной функции</p> <p>5(c) – Организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости и полномочий</p> <p>5(d) – Избегание конфликта интересов</p>
6	<p>Закупочные организации и их полномочия чётко установлены</p> <p>6(a) – Определение, обязанности и официальные полномочия закупочных организаций</p> <p>6(b) – Централизованный закупочный орган</p>
7	<p>Государственные закупки встроены в эффективную информационную систему</p> <p>7(a) – Размещение информации о госзакупках посредством информационных технологий</p> <p>7(b) – Использование э-закупок</p> <p>7(c) – Стратегии управления данными о закупках</p>
8	<p>Государственная закупочная система имеет сильный потенциал развития и улучшения</p> <p>8(a) – Обучение, консультация и помощь</p> <p>8(b) – Признание закупочной деятельности как профессии</p> <p>8(c) – Мониторинг функционирования с целью усовершенствования системы</p>
	Направление III – Закупочные операции и коммерческая практика
9	<p>Методы государственных закупок достигают поставленных целей</p> <p>9(a) – Планирование</p> <p>9(b) – Отбор и заключение договоров с подрядчиками</p> <p>9(c) – Управление контрактом</p>
10	<p>Рынок государственных закупок полнофункциональный</p> <p>10(a) – Диалог и партнёрство между государственным и частным сектором</p> <p>10(b) – Структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок</p> <p>10(c) – Ключевые сектора и их стратегии</p>

Окончание таблицы 14

№	Показатели
Направление IV – Подотчётность, добросовестность и прозрачность	
11	Прозрачность и привлечение общественности способствуют добросовестному осуществлению госзакупок 11(a) – Создание среды для общественного обсуждения и мониторинга 11(b) – Адекватный и своевременный доступ общественности к информации 11(c) – Непосредственное вовлечение общественности
12	В стране имеются эффективные системы контроля и аудита 12(a) – Правовая база, организация и процедуры системы контроля 12(b) – Координация контроля и аудита государственных закупок 12(c) – Приведение в исполнение результатов аудита; осуществление мер по итогами и рекомендациям проверки 12(d) – Квалификация и тренинг по проведению аудитов закупок
13	Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками 13(a) – Процесс оспаривания и апелляции 13(b) – Независимость и полномочия апелляционного органа 13(c) – Решения апелляционного органа
14	В стране существует этика и антикоррупционные меры 14(a) – Правовое определение запрещённой деятельности, конфликта интересов, смежных обязанностей, подотчётности и наказания 14(b) – Положения о запрещённых методах в закупочной документации 14(c) – Эффективные санкции и системы их исполнения 14(d) – Антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности 14(e) – Поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок 14(f) – Надёжный механизм информирования о запрещённых методах или неэтическом поведении 14(g) – Кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой информации

Большинство из представленных показателей рассчитываются в процентном соотношении от общего количества базового набора закупочных элементов (например, общего количества закупочных планов, закупочных организаций и т.д.). Главным преимуществом данной методологии является ее универсальность для любой страны. Она опирается на транспарентную информацию и законодательную основу, поскольку именно правовые инструменты в большей степени регулируют весь закупочный механизм государства. В данном спектре наблюдается в большей степени юридическая составляющая государственных закупок, нежели социально-экономические показатели, которыми руководствуются большинство существующих методик. Это является на наш взгляд главным преимуществом.

Однако, слабая сторона состоит как раз в обратном: слабая связь представленных показателей с базовыми параметрами, характеризующими социально-экономическое положение страны (региона). Поскольку государственные закупки являются частью экономической системы в целом и базовым фундаментом бюджетно-налоговой безопасности государства, через данную методику представляется довольно сложным оценивать экономический эффект от внедрения новых законодательных норм (например, каким образом изменение сроков предоставления проектно-сметной документации повлияет на значение индекса бюджетной эффективности), поскольку большинство индексов, используемых для оценки эффективности расходования бюджетных средств, привязаны к абсолютным экономическим показателям, таким как уровень налоговых поступлений, объем предоставляемых бюджетных средств и т.д.. В данном контексте методику MAPS нельзя назвать прикладной, в отличие от описанной выше региональной методики, применяемой в Тюменской области.

Таким образом, рассмотрев 4 различные методики, можно сделать вывод, что каждая из представленных методик имеет свои сильные и слабые стороны. Так, методики, применяемые Федеральной антимонопольной службой и Федеральной налоговой службой, служат для обобщения информации по госзакупкам непосредственно для своих профильных структур. Это позволяет данным органам корректировать их собственную политику в отношении регулирования закупочной деятельности в целом по стране, а также формировать условия для совершенствования определенных сторон закупочной деятельности.

Однако, данные методики не позволяют учитывать региональные особенности субъектов Российской Федерации, их социально-экономические условия ведения деятельности, природно-климатические и территориальные характеристики. Для таких целей регионы должны создавать собственные методы оценки эффективности, которые бы нивелировали недостатки федеральных стандартов. Однако, формирование системы показателей региональными властями должно происходить в увязке с федеральными, что позволяло бы в цифрах свидетельствовать о том, как эффективность закупок

влияет на уровень экономической безопасности. Однако далеко не все субъекты РФ имеют собственные методики, что создает огромный пласт работы для региональных представителей власти.

Также на сегодняшний день существуют и частные методики, например MAPS, которые позволяют взглянуть на закупочный механизм «сверху» и сделать вывод, насколько система закупок справляется со своей прямой задачей. Однако данные методики используются как сопутствующие, дополнительные, из которых можно получить более комплексную информацию

Красноярский край на сегодняшний день не имеет собственной методики оценки эффективности закупочной деятельности, поэтому дальнейшем нами будут разработаны собственные методические рекомендации к оценке эффективности для данного региона РФ.

2.3 Обоснование метода оценки эффективности государственных закупок и их влияния на экономическую безопасность

В условиях перехода к рыночной экономике система государственного заказа претерпела существенные изменения. Так, на уровне любого субъекта РФ сформировалось собственное законодательство о закупках. Данная уникальная нормативно-правовая база в регионах учитывает его специфику, особенности расположения, стоимость поставляемых товаров (работ, услуг) для осуществления деятельности.

Экономическая безопасность любого региона является неотъемлемым звеном государственной безопасности в целом. И именно результативность системы государственных закупок в рамках реализации функций государственной власти на различных уровнях оказывает существенное воздействие на все стороны жизнедеятельности страны.

Красноярский край является регионом с высоким экономическим потенциалом, однако раскрыться ему мешает ряд экономических, социальных и

технологических проблем. Для наглядности представления сильных и слабых сторон данного региона, обратимся к рисунку 33

Красноярский край	
Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none">- уникальное экономико-географическое положение;- богатый природно-ресурсный потенциал- богатый опыт реализации инвестиционных проектов;- большая емкость краевого потребительского рынка;- высокий уровень образования;- большой резерв территории;- стабильная общественно-политическая ситуация;- высокое кадровое обеспечение.	<ul style="list-style-type: none">- удаленность от мировых рынков сбыта;- низкая транспортно-коммуникационная освоенность северных территорий;- высокая монополизация в отраслях специализации;- недостаточный уровень развития инновационного предпринимательства;- отток из края наиболее амбициозной и квалифицированной молодежи в столичные регионы.

Рисунок 33 – Сильные и слабые стороны экономики Красноярского края

Опираясь на представленную информацию, можно заключить, что Красноярский край является уникальным регионом с точки зрения изучения экономической безопасности. С одной стороны, данный регион имеет сильное преимущество с точки зрения своей территориальной протяженности, природно-ресурсного потенциала, но, с другой стороны, удаленность от мировых финансовых рынков с их успешными практиками формирует препятствия для развития инновационной экономической среды.

Чтобы определить роль государственных (муниципальных) закупок в системе обеспечения экономической безопасности Красноярского края, необходимо понять, в каком контексте стоит рассматривать закупочные механизмы.

Экономическая безопасность как страны в целом, так и отдельного региона, складывается из безопасности различных социально-экономических слоев. Так, как составляющие экономической безопасности, можно выделить следующие:

- социальная безопасность (уровень безработицы, количество зарегистрированных правонарушений, динамика среднегодовой численности населения и т.д.);
- финансовая безопасность (индекс потребительских цен, инвестиции в основной капитал, доходы консолидированного бюджета на душу населения и т.д.);
- научно-технологическая безопасность (объем инновационной продукции, инновационная активность организаций региона);
- продовольственная безопасность (индекс производства продукции, доля расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах);
- экологическая безопасность (выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сброс загрязненных сточных вод и т.д.).

Финансовую безопасность любого региона определяет его финансовая независимость, способность вовремя и оперативно реагировать на рыночные колебания и изменения в политической сфере. Саму структуру финансовой безопасности как страны в целом, так и отдельно взятого региона, можно представить в виде следующей схемы (рисунок 34):

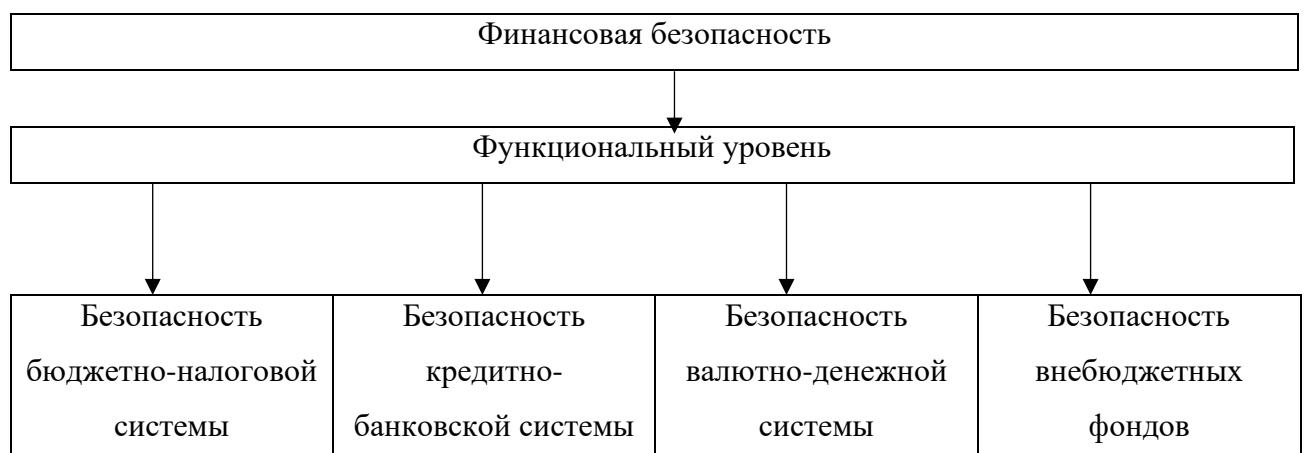


Рисунок 34 – Элементы финансовой безопасности

Отношения в рамках закупочного процесса являются публично-правовыми, потому что расходы на закупки идут напрямую из бюджета (федерального, регионального), а общественность как никто заинтересована в

тическом контроле, жесткой регламентации прав сторон контракта и сокращении безосновательно расторгнутых договоров. Именно поэтому процесс государственных закупок будет рассматриваться в рамках обеспечения финансовой безопасности (а именно безопасности бюджетно-налоговой системы).

Качественно сформированная система с унифицированными качественными и количественными показателями эффективности позволит видеть четкую картину состояния закупочных процессов.

В этой связи рассмотрим, каким образом система государственных (муниципальных) закупок влияет на экономическую безопасность региона. В рамках данного анализа будут представлены данные о состоянии закупочной деятельности Красноярского края и Новосибирской области. В основе данного анализа лежит методика оценки конкурентности региональных закупочных механизмов. Понятия «конкуренция» и «бюджетно-налоговая политика» неразрывно связаны между собой. В первую очередь за счет того, что одними из базовых целей бюджетно-налоговой политики являются обеспечение поступлений в доходную часть бюджета и косвенное регулирование экономики путем стимулирования или ограничений. Конкурентная же политика (или «политика в области конкуренции», или «антимонопольная политика») преследует целью обеспечение устойчивого экономического развития и стимулирование производства, оптимизация распределения ресурсов и стимулирование научно-технического прогресса.

В этой связи конкурентная и налоговая политика имеют общее содержание, а именно, обеспечение деятельности органов государственной власти и формирование условий для создания стабильных механизмов правового регулирования процесса воспроизводства материальных благ. Именно поэтому методика оценки конкурентности закупочного процесса в регионе позволяет понять, каким образом транспарентность закупок, и чистота конкурентных процедур влияет на бюджетно-налоговую безопасность субъекта.

В основе сформированной нами методики будут лежать показатели, применяемые как Федеральной налоговой службой, там и Федеральной антимонопольной службой и показательные практики применения региональных методик оценки эффективности государственных закупок (на примере Тюменской области).

Напомним, что в соответствии со ст.34 Бюджетного кодекса РФ, под принципом эффективности использования бюджетных средств подразумевается составление и исполнение бюджетов таким образом, чтобы достигались заданные результаты с использованием наименьшего объема средств (экономности). Это означает, что при составлении нашей собственной методики будут учитываться не только региональная специфика Красноярского края, но и принцип эффективности расходования бюджетных средств, закрепленный на федеральном уровне законодательства.

В целом, система показателей финансовой безопасности региона представлена в Таблице 15.

Таблица 15 – Показатели финансовой безопасности региона

№	Показатель	Пороговое значение
1	ВРП на душу населения, %	Не менее 100% от среднего по РФ
2	Коэффициент покрытия расходов собственными доходами, %	Больше 1
3	Индекс потребительских цен, %	Не более 100%
4	Удельный вес убыточных организаций, %	Не более среднего по РФ
5	Коэффициент бюджетной результативности	Не менее среднего по РФ

Так, достижение положительных результатов по данным показателям непосредственно через систему государственных закупок является ключевым вопросом совершенствования закупочного механизма региона. Поскольку на сегодняшний день в Красноярском крае отсутствует собственная методика расчета эффективности осуществления закупок, практически невозможно понять, способствует ли сформированная сегодня региональная закупочная

система повышению эффективности расходования бюджетных средств, или наоборот, она тормозит ее развитие. Для этих целей нами предложена следующая методика, охватывающая лучшие региональные и федеральные практики. Так, в рамках данной методики нами предлагаются следующие показатели, представленные в таблице 16.

Таблица 16 – Показатели эффективности закупочной деятельности для Красноярского края

Наименование показателя	Формула (расшифровка формулы)
Удельный вес соответствующих конкурентных закупок в общем объеме закупок	$\Pi_1 = \frac{K}{K(\text{общее})} * 100\%$ <p>Где K - общее количество закупок конкурентными способами; K (общее) - совокупное (общее) количество проведенных закупок.</p>
Среднее количество участников закупки	$\Pi_2 = \frac{K_1 + K_2 + K_3 + K_4}{K(\text{общее})} * 100\%$ <p>Где K1 - количество участников открытых конкурсов; K2 - количество участников электронных аукционов; K3 - количество участников запросов котировок; K - количество участников запросов предложений; K (общее) - общее количество проведенных закупок конкурентными способами.</p>
Экономия, полученная по результатам закупок	$\Pi_3 = \frac{\Pi_1 - \Pi_2}{\Pi_1} * 100\%$ <p>Где Π_1 - совокупная НМЦК по всем проведенным закупкам, по итогам которых определен поставщик; Π_2 - совокупная стоимость заключенных контрактов</p>
Показатель качества исполнения контрактов	$\Pi_4 = \frac{K_1 - K_{н/и}}{K_1} * 100\%$ <p>Где K1 - общее количество заключенных контрактов в отчетном периоде (без учета «малых закупок»); K2 - количество расторгнутых контрактов по причине неисполнения поставщиками обязательств; Kн/и - количество неисполненных контрактов, по которым планируется расторжение по причине неисполнения должным образом обязательств</p>

Окончание таблицы 16

Наименование показателя	Формула (расшифровка формулы)
Доля закупок у субъектов МСП (%)	$\Pi_5 = \frac{K}{K(\text{общее})} * 100\%$ где K - количество закупок у субъектов МСП; K (общее) - количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика.
Удельный вес расторгнутых контрактов	$\Pi_6 = \frac{P_k}{K(\text{общее})}$ где P _k – количество расторгнутых контрактов за отчетный период; K (общее) - количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика
Доля средств, затраченных на закупку у субъектов СМП	$\Pi_7 = \frac{C_3}{K(\text{общее})} * 100\%$ где C ₃ – сумма заключенных контрактов у субъектов малого предпринимательства; K (общее) – общий объем средств, затраченных на исполнение контрактов.
Доля стоимости «малых закупок»	$\Pi_8 = \frac{C_{m/3}}{K(\text{общее})} * 100\%$ где C _{m/3} – сумма контрактов, заключенных у единственного поставщика; K (общее) – общий объем средств, затраченных на исполнение контрактов по всем способам определения поставщика.
Общий объем закупок	Открытые данные ЕИС
Доля общего объема закупок в ВРП	Открытые данные ЕИС
Число активных госзаказчиков за период времени	Открытые данные ЕИС

Важность показателя П1 определяется тем, что только конкурентные закупки позволяют обеспечить эффективность региональных закупок в целом. В данном контексте именно сокращение числа закупок у единственного поставщика является ключевым фактором повышения эффективности.

Среднее количество участников закупки (показатель П2) характеризует степень конкуренции при проведении закупочных процедур. Нормальное значение данного показателя варьируется от 3 до 5 участников закупки на одну процедуру. Если показатель П2 принимает меньшие значения, это говорит о

занятыми требованиями к поставщикам либо о низком уровне конкуренции среди компаний на рынке. Число участников, подавших свои заявки на участие в закупке, отражает реальный уровень конкуренции на рынках. Чем данный показатель выше, тем, соответственно, выше уровень конкуренции между участниками процедур, что в конечном счете влияет на полученную экономию средств при заключении контракта.

Показатель П3 оценивает экономию, полученную в результате проведения конкурсных процедур. Проведенным закупкам присваиваются следующие степени эффективности по данному показателю:

- от 0% до 5% - низкая эффективность (группа 1);
- от 5% до 25% - нормальная эффективность (группа 2);
- более 25% - необоснованная эффективность (группа 3).

При расчете показателя П5 учитывается информация о контрактах, заключенных в отчетном периоде вне зависимости от заявленных сроков финансирования и даты подведения итогов закупки. Заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов МСП и СОНКО в объеме не менее 15% совокупного годового объема закупок. Показатель носит временный характер, в связи с чем при проведении интегральной оценки баллы не присваиваются.

Поскольку закупка товаров (работ и услуг) не заканчивается на этапе заключения контракта, для оценки эффективности необходимо определить достижение цели закупки – получение именно тех благ, для которых эта закупка и планировалась. Для этих целей в нашу методику был введен показатель качества исполнения контрактов П4. Данный показатель на сегодняшний день входит единую систему показателей оценки эффективности закупок в регионах РФ и используется в Ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации», подготовленном Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики».

Показатель П6 характеризует удельный вес контрактов, расторгнутых по тем или иным причинам. Зачастую эти причины связаны с неисполнением или некачественным исполнением подрядчиков возложенных на него контрактных

обязательств. В данном случае Заказчик получает полное право расторгнуть контракт в одностороннем порядке, а поставщик автоматически попадает в реестр недобросовестных поставщиков. Это в значительной степени оставляет поставщика в невыгодные и незащищенные условия, поскольку попадание в данный реестр ограничивает право компаний в дальнейшем участвовать в тендерных конкурсах. Несмотря на существование обязательной экспертизы (или проверки в Государственной экспертизе, если речь идет об объектах строительства), нельзя гарантировать, что данная экспертиза пройдет на высоком профессиональном уровне. На практике зачастую случаются ситуации, когда решения экспертизы отменяется и суд встает на сторону подрядчика. В дальнейшем нами будет подробно рассмотрена судебная практика по основным нарушения, фиксируемых в сфере государственных закупок.

Показатель П7 характеризует степень доверия заказчиков субъектам малого и среднего предпринимательства. Если заказчики готовы заключать договора на большие суммы денег с компаниями, существующими на рынке, это говорит о высокой степени конкурентности и профессионализме рыночных субъектов. Развитие конкурентной среды является важнейшим фактором повышения качества исполнения контрактов и, соответственно, повышения общей эффективности расходования бюджетных средств.

В противовес ему мы взяли показатель П8 – доля стоимости «малых закупок». Он показывает, какая часть бюджетных средств уходит на контракты с единственным поставщиком. В некоторых случаях поддерживать единственных поставщиков является необходимым, когда речь идет о поставках предметов первой необходимости, например, продуктов. Если поставщик хорошо зарекомендовал себя, то на поставку данных товаров нет необходимости устраивать конкурсные процедуры с большими проволочками бюрократических барьеров и документации.

Показатели общего объема закупок, доли общего объема закупок в структуре ВРП и число активных госзаказчиков представляют собой общие показатели состояния закупок в отчетный период времени. Они полностью

основываются на открытых, транспарентных статистических данных и позволяют сформировать общую картину состояния института государственного заказа в регионе страны. При расчете общей эффективности данные 3 показателя не учитываются. Система присвоения баллов по каждому из 7 расчетных показателей представлена в Таблице 17.

Таблица 17 – Критерии присвоения баллов по показателям эффективности

Показатель	Критерии присвоения баллов			
	3	2	1	0
П1	более 65%	от 45% до 64%	от 20% до 44%	менее 20%
П2	более 5	от 4 до 5	от 2 до 3	менее 2
П3	Группа 2	Группа 1	Группа 3	-
П4	более 90%	от 75% до 89%	от 65% до 74%	менее 65%
П5	более 60%	от 50% до 59%	от 40% до 45%	менее 40%
П6	менее 0,1	равен 0,1	от 0,1 до 0,2	более 0,2
П7	более 30%	от 25% до 29%	от 20% до 24%	менее 20%
П8	менее 10%	от 10% до 15%	от 15% до 20%	более 20%
Общий объем закупок	Баллы не присваиваются			
Доля общего объема закупок в ВРП	Баллы не присваиваются			
Число активных госзаказчиков за период времени	Баллы не присваиваются			

Общая эффективность закупочной деятельности в Красноярском крае в соответствии с предложенной методикой оценивается как сумма баллов по показателям П1...П5:

$$\mathcal{E}_z = P1 + P2 + P3 + P4 + P5 + P6 + P7 + P8 , \quad (5)$$

где \mathcal{E}_z – Эффективность закупочной деятельности, осуществляющейся в Красноярском крае.

Для общего представления об эффективности/неэффективности закупок в Красноярском крае для обеспечения государственных (муниципальных) нужд используется шкала, представленная в Таблице 18

Таблица 18 – Оценка эффективности осуществления закупок в Красноярском крае

Показатель	Оценка эффективности осуществления закупок			
	Эффективная	Умеренно эффективная	Неэффективная	Неудовлетворительная
Э (Эффективность)	Более 19	14 - 18	10 - 17	Менее 10

Таким образом, разработанная нами методика позволит провести анализ состояния закупочной деятельности в Красноярском крае и сформировать предложения и рекомендации по дальнейшему ее совершенствованию.

3 Совершенствование механизма государственных (муниципальных) закупок для обеспечения экономической безопасности государства

3.1 Оценка эффективности государственных закупок и их влияния на экономическую безопасность (на примере Красноярского края)

Экономическая безопасность региона является базовым фактором последующего развития субъекта Российской Федерации. Как отмечалось ранее, ключевой составляющей экономической безопасности является финансовая, а именно, бюджетно-налоговая безопасность, на которую оказывают влияние различные элементы экономического пространства. В число таких элементов входит непосредственной системы государственных закупок, поскольку данная система экономических отношений напрямую связана с расходованием бюджетных средств, и оценка того, насколько результативно эти средства работают, составляет основу ее дальнейшего совершенствования.

Для апробации методики, предложенной нами в 3 главе, возьмем именно Красноярский край, поскольку данные регион на сегодняшний день не имеет собственных методических подходов к оценке эффективности закупочной деятельности. Для региона, имеющего такой высокий экономический потенциал, является необходимым четко следить за результативностью расходования бюджетных средств.

В структуре органов государственной власти Красноярского края выделяется агентство государственного заказа. Это орган исполнительной власти, оказывающий государственные услуги и управляющей государственной собственностью в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд Красноярского края. Данный орган находится в ведении Правительства края.

Основными задачами агентства являются:

- обеспечение государственных нужд края для достижения целей, предусмотренных государственными программами края;

- обеспечение муниципальных нужд муниципальных образований края в случаях, установленных Федеральным законом №44-ФЗ;
- создание условия для повышения эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и злоупотреблений в сфере таких закупок.

Перейдем к анализу эффективности закупочной деятельности в Красноярском крае и возьмем за основу предложенную в 2 главе методику. В рамках данной работы нами будет рассмотрена динамика показателей с 2014 по 2020 гг.

Показатель П1. Удельный вес соответствующих конкурентных закупок в общем объеме закупок

$$\Pi_1 = \frac{K}{K(\text{общее})} * 100\%, \quad (6)$$

где К - общее количество закупок конкурентными способами;

К (общее) - совокупное (общее) количество проведенных закупок.

С результатами расчета данного показателя можно ознакомиться в Таблице X. За основу были взяты данные из открытых источников, в частности: данные с официального сайта «Госрасходы», статистических отчетов Управления Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва, а также данные Единой информационной системы (ЕИС) по госзакупкам.

Таблица 19 – Удельный вес соответствующих конкурентных закупок в общем объеме закупок, %

Год	Количество закупок, проведенных конкурентными способами, тыс.	Общее (совокупное) количество проведенных закупок	Удельный вес соответствующих конкурентных закупок в общем объеме закупок, %	Источник информации
2014	55 027	71 828	76,6	Единая информационная система ЕИС
2015	80 613	105 460	76,4	
2016	76 172	103 704	73,5	
2017	68 113	94 952	71,7	
2018	73 767	97 074	76,0	
2019	73 255	98 745	74,2	
2020	61 792	91 532	68,0	
2021	66 779	91 343	73,1	

В целом по показателю П1 можно утверждать, удельный вес непосредственно конкурентных закупок среди общего числа проводимых закупок колеблется в районе 74 процентов. Это означает, что постепенно в регионе создается здоровая конкурентная среда для развития предпринимательства и бизнеса. Главная цель – снижать количество закупок у единственного поставщика, что позволит снизить влияние фактора коррупции среди поставщиков и самих заказчиков.

Показатель П2. Среднее количество участников закупки.

$$\Pi 2 = \frac{K1+K2+K3+K4}{K \text{ (общее)}} * 100\% , \quad (7)$$

где К1 - количество участников открытых конкурсов;

К2 - количество участников электронных аукционов;

К3 - количество участников запросов котировок;

К - количество участников запросов предложений;

К (общее) - общее количество проведенных закупок конкурентными способами.

Показатель П3. Экономия, полученная по результатам закупок.

$$\Pi_3 = \frac{\Pi_1 - \Pi_2}{\Pi_1} * 100\% , \quad (8)$$

где Π_1 - совокупная НМЦК по всем проведенным закупкам, по итогам которых определен поставщик;

Π_2 - совокупная стоимость заключенных контрактов

Данные показатели Π_2 и Π_3 идут во взаимосвязи. Они характеризуют степень конкуренции на рынке в процессе проведения конкурсных процедур. Так, чем выше показатель Π_2 , тем выше потенциальная экономия средств при заключении контракта в силу наличия конкурентной борьбы. Со значениями данных показателей можно ознакомится в Таблице 20.

Таблица 20 – Среднее количество участников закупок и процент экономии при заключении контрактов

Период	Среднее количество участников торгов	Относительная экономия при заключении контрактов, %	Экономия при заключении контрактов, млрд. руб.	Источник информации
2014	3,15	7,39	5,35	Единая информационная система ЕИС
2015	3,52	15,23	15,67	
2016	4,26	17,45	16,35	
2017	3,7	9,35	9,79	
2018	4,09	7,3	8,38	
2019	4,62	9,51	8,45	
2020	4,67	8,89	10,02	
2021	4,2	6,91	7,27	

Из представленных данных видно, что среднее количество участников торгов находится в районе 4 компаний. Для региональной системы закупок данное значение является оптимальным, в силу развитости регионального рынка. С 2014 по 2015 год идет стабильный рост числа участников закупки и, соответственно, процента экономии при заключении контрактов. Постепенное развитие конкурентной среды в Красноярском крае создает возможность новым компаниям выходить на тендерный рынок и предлагать свои услуги. Таким образом, гипотеза о прямой зависимости количества участников закупок и экономии средств подтвердилась.

Показатель П4. Показатель качества исполнения контрактов.

$$\Pi 4 = \frac{K1 - Kn/i}{K1} * 100\% , \quad (9)$$

где К1 - общее количество заключенных контрактов в отчетном периоде;

Кн/и - количество расторгнутых контрактов (в ЕИС – статус «Исполнение прекращено»);

Таблица 21 – Значение показателя качества исполнения контрактов в Красноярском крае

Период	Количество расторгнутых и неисполненных контрактов	Количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика	Показатель качества исполнения контрактов, %	Источник информации
2014	9 586	71 828	86,7	Единая информационная система ЕИС
2015	16 199	105 460	84,6	
2016	17 833	103 704	82,8	
2017	15 036	94 952	84,2	
2018	17 185	97 074	82,3	
2019	20 689	98 745	79,0	
2020	19 379	91 532	78,8	
2021	12 553	91 343	86,26	

Как видно из представленных данных, в соответствии с предложенной нами методикой качество исполнения контрактов находится на среднем уровне. Показатель П5 колеблется в области 82 - 86 процентов. Отдельный спад наблюдается в 2019 – 2020 гг. Это связано в первую очередь с тем, что как раз в данный период экономика пошатнулась из-за появления новой коронавирусной инфекции, которая во многом заставила современную экономическую систему перестраиваться на новые реалии, например, такие как удаленная работа, электронный документооборот и т.д. В первые периоды экономика только подстраивалась под это и искала возможности. Однако уже в 2021 году, когда экономическая и финансовая система РФ стабилизировалась и привыкла к

новым форматам деятельности, показатель качества исполнения контрактов вырос практически на 10 процентных пункта и составил чуть более 86%.

Показатель П5. Доля закупок у субъектов МСП (%).

$$П5 = \frac{K}{K(\text{общее})} * 100\%, \quad (10)$$

где К - количество закупок у субъектов МСП;

К (общее) - количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика.

С результатами расчета данного показателя для Красноярского края можно ознакомиться в Таблице 22.

Таблица 22 – Доля субъектов МСП в общем количестве заключенных контрактов в Красноярском крае

Период	Количество закупок у СМП	Количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика	Доля закупок у субъектов МСП, %	Источник информации
2014	32 342	71 828	45,03	Единая информационная система ЕИС
2015	47 597	105 460	45,13	
2016	53 936	103 704	52,0	
2017	51 872	94 952	54,6	
2018	58 937	97 074	60,7	
2019	64 019	98 745	64,8	
2020	62 545	91 532	68,3	
2021	64 730	91 343	70,8	

Как известно, в соответствии с действующим законодательством заказчики обязаны заключать контракты с субъектами малого и среднего предпринимательства и социально-ориентированными некоммерческими организациями в объеме не менее 15 процентов совокупного годового объема закупок. В Красноярском крае ежегодно возрастает количество закупок у МСП, что объясняется относительной простотой доступа к контрактам, сокращенными сроками оплаты по договорам и особым способом обеспечения закупки, в

соответствии с которым размер обеспечения устанавливается не от НМЦК, а от цены, по которой заключается договор.

В Красноярском крае на сегодняшний день создаются все условия для развития малого и среднего бизнеса. Так, например, действует региональная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства Красноярского края до 2024 года», в соответствии с которой снижается административный барьер для развития бизнеса, совершенствуется финансовая поддержка малого предпринимательства и стимулируется спрос на продукцию СМП. Доля закупок у малого бизнеса возрастает, поскольку созданные условия для его развития создают конкурентную среду, в которой субъекты готовы предоставлять лучший товар за небольшие суммы.

Показатель П6. Удельный вес расторгнутых контрактов

$$\text{П6} = \frac{\text{Рк}}{\text{К (общее)}}, \quad (11)$$

где Рк – количество расторгнутых контрактов за отчетный период;

К (общее) - количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика.

Результаты расчета данного показателя для Красноярского края представлены в Таблице 23.

Таблица 23 – Удельный вес расторгнутых контрактов в Красноярском крае за период 2014-2021 гг.

Период	Количество расторгнутых контрактов	Количество контрактов, заключенных по всем способам определения поставщика	Удельный вес расторгнутых контрактов	Источник информации
2014	9 586	71 828	0,1	Единая информационная система ЕИС
2015	16 199	105 460	0,2	
2016	17 833	103 704	0,2	
2017	15 036	94 952	0,28	
2018	17 185	97 074	0,2	
2019	20 689	98 745	0,21	
2020	19 379	91 532	0,2	
2021	12 553	91 343	0,1	

Как видно из представленных данных, удельный вес расторгнутых контрактов в соответствии с предложенной нами методикой находится в районе 0,2, что значительной степени превышает установленную норм, которая составляет 0,1. В определенные периоды данный показатель становился более 0,2, что говорит о низкой процедурной эффективности при заключении контрактов. Во многом это связано с некачественным исполнением, однако зачастую Заказчики сами в одностороннем порядке расторгают договор. Так, например, в Красноярском крае в 2020 году Администрация в одностороннем порядке расторгла договор с подрядчиком СПК «СФЕРА» за ненадлежащее исполнение установленных в договоре условий и удержала часть средств. Сам подрядчик утверждает, что все работы выполнены на надлежащем уровне и все дальнейшие вопросы об уплате будут решаться через судебные инстанции.

На практике зачастую возникают ситуации, когда Заказчик и Поставщик обращаются в суд для разрешения различных споров. В данных ситуациях одна из сторон всегда оказывается в незащищенном положении, чаще всего такой стороной является сам поставщик. В дальнейшем нами будет рассмотрена обширная судебная практика по реализации закупочной деятельности и выделены ключевые слабые и сильные стороны участников закупок. Кроме того, на сегодняшний день Правительство РФ для защиты внутреннего рынка в условиях санкций стабильно принимает новые постановления, в какой-то мере смягчающие положение подрядчиков, если они не смогли исполнить обязательства из-за санкционного давления.

Показатель П7. Доля средств, затраченных на закупку у субъектов СМП

$$\text{П7} = \frac{C_3}{K(\text{общее})} * 100\%, \quad (12)$$

где C_3 – сумма заключенных контрактов у субъектов малого предпринимательства;

$K(\text{общее})$ – общий объем средств, затраченных на исполнение контрактов.

Таблица 24 – Доля средств, затраченных на закупку у субъектов СМП за период 2014-2021 гг.

Период	Сумма заключенных контрактов у субъектов малого предпринимательства, млрд	Общий объем средств, затраченных на исполнение контрактов, млрд	Доля средств, затраченных на закупку у субъектов СМП, %	Источник информации
2014	29,8	137,04	21,7	Единая информационная система ЕИС
2015	34,8	139,91	24,9	
2016	32,7	161,95	20,2	
2017	40,3	154,7	26,1	
2018	49,6	162,57	30,1	
2019	48,4	128,63	37,6	
2020	56,4	150,1	37,5	
2021	68,1	163,93	41,5	

Ежегодно суммы заключенных контрактов с субъектами малого и среднего предпринимательства возрастают, что говорит о стабильном росте доверия к новым компаниям на рынке. В соответствии с нашей методикой, доля средств, затраченных на закупку у СМП за последние 5 лет составляет более 25%, что свидетельствует, в соответствии с ч.1.1. ст. 30 Федерального закона №44-ФЗ, о высокой эффективности привлечения СМП к участию в торгах. Заказчики готовы заключать контракты с бизнесом, однако во многом это является причиной скорого расторжения контрактов, потому что далеко не все компании могут исполнить обязательства на высоком уровне. Об этом и свидетельствует рост количества расторгнутых контрактов (Показатель П6). В данной ситуации стоит рассмотреть возможность совершенствования предварительного контрольного механизма подрядчиков, который позволил бы снизить риск некачественного выполнения контракта.

Показатель П8. Доля стоимости «малых закупок»

$$\text{П8} = \frac{\text{См/з}}{\text{К (общее)}} * 100\%, \quad (13)$$

где См/з – сумма контрактов, заключенных у единственного поставщика;

К (общее) – общий объем средств, затраченных на исполнение контрактов по всем способам определения поставщика.

Таблица 25– Доля стоимости «малых закупок», %

Период	Сумма контрактов, заключенных у единственного поставщика, млрд	Общий объем средств, затраченных на исполнение контрактов, млрд	Доля стоимости «малых закупок», %	Источник информации
2014	11,45	137,04	8,3	Единая информационная система ЕИС
2015	18,85	139,91	13,4	
2016	27,16	161,95	16,7	
2017	31,12	154,7	20,1	
2018	32,64	162,57	20,0	
2019	27,36	128,63	21,3	
2020	26,3	150,1	17,5	
2021	23,39	163,93	14,3	

Как видно из таблицы, доля закупок у единственного поставщика за последние 3 года значительно снизилась, что говорит о том, что Заказчики стали в большей степени доверять рыночным методам определения поставщика, поскольку именно конкуренция позволяет создать условия для качественного исполнения контрактов. Однако и закупка у единственного поставщика на сегодняшний день остается эффективным инструментом получения качественных благ. Зачастую, таким способом определения поставщика пользуются для поставки товаров первой необходимости, например, продуктов питания, канцелярии и т.д. Для таких «малых» закупок зачастую нет необходимости проводить открытых торги со многими бюрократическими барьерами, если уже существует зарекомендовавший себя подрядчик.

Таким образом, мы провели точечный анализ ключевых показателей эффективности закупочной деятельности в Красноярском крае по разработанной нами во 2 главе методике. Для оценки общей эффективности и определения степени ее влияния на финансовую безопасность региона, необходимо провести балльную оценку каждого показателя за каждый отдельный период времени. С результатами балльной оценки можно ознакомиться в Таблице 26.

Таблица 26 – Балльная оценка эффективности закупочной деятельности в Красноярском крае за период 2014-2021 гг.

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
П1	3	3	3	3	3	3	2	3
П2	1	1	2	1	2	2	2	2
П3	3	3	3	3	3	3	3	3
П4	2	2	2	2	2	1	1	2
П5	2	2	2	2	3	3	3	3
П6	2	1	1	0	1	0	0	2
П7	1	1	1	2	3	3	3	3
П8	3	2	1	0	1	0	1	2
Сумма	17	15	15	13	13	15	15	20

Как видно из представленной балльной оценки, на 2021 год институт государственных (муниципальных) закупок показал высокую эффективность своей деятельности (более 19 баллов), что говорит о том, что в Красноярском крае на сегодняшний день существует сильная база для развития рыночных механизмов, в т.ч. и в сфере государственного заказа. В 2019 – 2020 году эффективность была умеренной, поскольку новая коронавирусная инфекция сильно потрясла российскую экономику, всем компаниями пришлось организовывать переход на удаленный формат работы, развивался электронный документооборот и различные электронные площадки ведения бизнеса. Из-за неготовности экономики к таким потрясениям пошатнулась и эффективность расходования бюджетных средств как на федеральном уровне, так и на уровне региона.

Так, например, согласно отчету Счетной Палаты в 2020 году в Красноярском крае не было достигнуто плановое значение бюджетного эффекта (план 9 773,1 млн рублей, факт – 9 322,5 млн рублей). Первая волна пандемии сопровождалась масштабными ограничениями мобильности населения, приостановкой предоставления многих рыночных услуг, а многие госзаказчики были вынуждены покупать дорогое оборудование и предметы первой необходимости. В этой ситуации Минфин принял решение, что пандемию можно отнести к обстоятельствам непреодолимой силы и разрешил закупать товары у единственного поставщика (этим объясняется высокое значение показателя П8 –

«доля стоимости «малых закупок»). Закрытие компаний привело к тому, что регион недополучал часть доходов, многие заказчики отозвали свои тендеры, часть компаний не смогла исполнить возложенных на себя обязательств, из-за чего эффективность расходования бюджетных средств осталась невысокой.

Однако 2021 год стал годом восстановления краевой экономики, а также адаптации к новым условиям. По многим показателям экономика вернулась в допандемийный период. Фактическое поступление доходов в краевой бюджет в 2021 году составило 395,8 млрд рублей, что превышает плановые показатели более чем на 30%. Снижение долговой политики также способствовало устойчивости бюджета рассчитываться по своим обязательствам при реализации крупных инфраструктурных проектов.

Таким образом, создание сильной закупочной системы в Красноярском крае позволило сохранить на высоком уровне финансовую безопасность региона. Поскольку финансовая безопасность связана с эффективностью расходования бюджетных средств, сфера закупок способствует формированию огромных рисков как для Заказчиков, так и для Поставщиков, что в конечном счете подрывает финансовую стабильность и независимость. В дальнейшем мы рассмотрим обширную судебную практику в сфере закупочной деятельности и определим главные проблемы, с которыми сталкиваются субъекты закупочного механизма.

3.2 Анализ судебной практики по нарушениям в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд

В современных условиях, в эпоху рыночного преобразования, договоры подряда являются основополагающими для построения эффективной системы организации закупочной деятельности в РФ. Законодательно данный вопрос регулируется гл. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации. Нельзя не упомянуть, что договор поставки является результатом длительного эволюционирования законодательства в целом, которое происходило на

протяжении всего времени с момента возникновения данной формы взаимоотношений в российском праве.

Несмотря на существующие методики оценки эффективности закупочной деятельности, которые позволяют выявлять слабые точки в сфере закупок и воздействовать на них, на сегодняшний день существует ряд важнейших проблем, которые оказывают значительное влияние на показатели эффективности. Разные формы сговоров, коррупция и многое другое нарушают принципы рыночных отношений, что влечет за собой необоснованные бюджетные риски. В данной главе мы рассмотрим сложившуюся на сегодняшний день судебную практику по ключевым нарушениям в сфере закупок, а также приведем обоснование, как устранение тех или иных проблем повлияет на показатели эффективности.

Нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере государственных (муниципальных) закупок, претерпела множество изменений и дополнений. Последние масштабные изменения в ФЗ-44 были внесены в июле 2021 года. Эти изменения заронили непосредственно порядок проведения закупочных процедур и участия в них начиная с 2022 года. По оценкам экспертов, изменению подверглось порядка 50% всего Закона о контрактной системе.

В этой связи можно утверждать, что законодательство России о Закупках находится в состоянии «постоянного реформирования». Достаточно большое количество поправок и постоянные корректировки объясняется тем, что на сегодняшний день отсутствует понимание целостной концепции совершенствования законодательства о закупках.

Анализ законодательства и современных научных изысканий позволяет выделить ряд проблемных вопросов, который во многом тормозят процесс реализации закупочной деятельности. Так, одной из главных проблем является отсутствие четко сформулированного понятийного аппарата, которое создает препятствия для финансирования закупок. Например, закон №44-ФЗ уделяет большое внимание эффективности осуществления государственных закупок,

однако при этом в законе отсутствует нормативное закрепление понятия «эффективность», что сильно усложняет контроль за реализацией принципа эффективности при закупках товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд, который закреплен как основной постулат бюджетного управления.

Отдельно обратим внимание обязательность проведения заказчиков экспертизы полученных товаров во всех случаях (ч. 3 ст. 94 Закона №44-ФЗ). Данный аспект не учитывает особенностей закупок, осуществляемых заказчиков на постоянной основе, например, продовольственные товары, поставка которых осуществляется практически еженедельно.

Существуют также проблемы привлечения МСП к участию в государственном заказе. Так, например, малый бизнес и социально ориентированное предпринимательство может привлекаться к государственным закупкам как напрямую, так и в качестве субподрядчика, когда речь идет о крупном заказчике. Отсутствие должного контроля со стороны контролирующих органов создает сложности для проверки того, были ли предоставлены малому бизнесу необходимые условия участия. В большинстве случаев Заказчики сами заинтересованы в привлечении МСП к участию в заказе, в противном случае они получат штраф за нарушение законодательства. Однако это остается формальным аспектом. Нельзя с точностью определить, были ли созданы для этих субъектов должные условия и предоставлены все необходимые материалы для работы. При этом существует и смежная проблема, когда заказчик осознано укрупняет сумму заказа для того, чтобы вытеснить малый бизнес из закупок и лишить его возможности напрямую сотрудничать с заказчиком.

Эти и многие другие нормативные пробелы оказывают негативное влияние как на качество поставляемой продукции, так и процедурные моменты, связанные с формальным соблюдением порядка участия в государственных закупках. Рассмотрим подробнее проблемы, с которым чаще всего сталкивается судебная практика по вопросам осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд.

Так, наиболее распространенной в практике проблемой является неразмещение заказчиком полной проектно-сметной документации в ЕИС при осуществлении закупки на строительство объекта капитального строительства. А это является прямым нарушением Федерального закона №44-ФЗ.

Например, объектом закупки в соответствии с извещением о проведении Аукциона является выполнение проектно-изыскательных и строительно-монтажных работ в отношении объекта «Реконструкция тоннельного водовода Южного берега Крыма, Республика Крым». Из жалобы Заявителя следовало, что Заказчик не разместил в ЕИС тома 1.3 «Часть 3 «Инженерно-геодезические изыскания», 1.4 «Часть 4 «Технический отчет об обследовании состояния существующих сооружений». Из-за этого участникам закупки не предоставилась возможность в полной мере ознакомиться с объектом выполняемых работ. Кроме того, из жалобы Заявителя следовало, что в томе 6 «Проект организации строительства» были размещены файлы, содержащие в себе нечитаемые символы.

Изучив материалы, Комиссия пришла к выводу о том, что участникам закупки в полной мере не предоставляется возможность ознакомиться с объектом госконтракта, а также вводит в заблуждение участников и ограничивает количество участников Аукциона. Так, действия Заказчика нарушили п. 1 ч. 1 ст. 64 Федерального закона № 44- ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ [12].

Рассмотрим практику нарушения Заказчиком второго этапа общественных обсуждений, которые предусматривает текущее законодательство.

Заказчик проводил электронный аукцион на право заключения контракта на оказание услуг по исполнению поручений по реализации ЕКП. В Федеральную антимонопольную службу (ФАС) поступило заявление с жалобой Заявителя на действия Заказчика при проведении аукциона. Согласно данным, указанным в жалобе, Заказчиком не был проведен второй этап обязательных общественных обсуждений закупки и не был размещен протокол в ЕИС.

Рассмотрев указанные доводы, Комиссия пришла к выводу о том, что действия Заказчика, не проводившего второй этап общественных обсуждений и не разместившего соответствующий протокол в ЕИС, не соответствуют требованиям Правил и нарушают часть 1 статьи 20 Федерального закона № 44-ФЗ, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ [13].

Нарушение Заказчиком объемов проведение закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства, которые предусматривает Федеральный закон №44-ФЗ, влечет к привлечению к административной ответственности. Сотрудник ФАС при проведении проверки на соблюдение данной нормы установил ряд обстоятельств, которые послужили основанием для наложения административного штрафа. Так, Заказчиком в 2018 году были осуществлены закупки у субъектов МСП и СОНКО (социально-ориентированные некоммерческие организации) в объеме 0% совокупного годового объема закупок, т.е. менее установленных законодательством 15%. В соответствии с ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ за подобные нарушения предусмотрена административная ответственность.

Так, по итогам рассмотрения дела было принято решение о привлечении должностного лица заказчика к административной ответственности и вынесено соответствующее Постановление [14]

Довольно часто на практике встречаются спорные вопросы, касающиеся предоставления недостоверной документации.

Так, в соответствии с протоколом подведения итогов аукциона заявка закупки признана несоответствующей требованиям ч. 11 ст. 24.1, ч. ч. 3 и 5 ст. 66 Федерального закона № 44-ФЗ (на сегодня, ст. 49 «Проведение электронного аукциона») в связи с несоответствием представленных документов требованиям, установленным документацией. В представленном решении указаны паспортные данные, отличные от данных, указанных в Уставе. Поданная жалоба в УФАС была признана необоснованной, однако, принимая во внимание тот факт, что паспортные данные учредителя участника аукциона не являются

информацией, обязательной для предоставления участниками в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ, на аукционную комиссию не возложены требования по проверке данной информации. Кроме того, сведения о новых паспортных данных учредителя были внесены в ЕГРЮЛ, а предписания на приведения Устава Общества в соответствие с текущими паспортными данными не выдавалось. Поэтому суды пришли к выводу о том, что все необходимые документы в соответствии с аукционной документацией были предоставлены в полном объеме. [15]

Однако, существует и обратная сторона такой практики. Так, например, отсутствие запрашиваемых характеристик медицинских изделий в регистрационном удостоверении или руководстве по эксплуатации, или несовпадение (частичное совпадение) приведенного в нем описания медицинского изделия с теми формулировками, которые изложены в ТЗ (техническом задании) к аукционной документации, свидетельствуют о том, что указанное в регистрационном удостоверении медицинское изделие не соответствует предмету закупки. А само письмо производителя о готовности товара не является прямой гарантией поставки товара, который соответствует указанным требованиям. В представленной ситуации суд признал правомерным и обоснованным отстранение участника закупки со ссылкой на несоответствие предлагаемого товара аукционной документации [16].

Как уже отмечалось ранее, Закон о контрактной системе фиксирует нормы, связанные с планированием, контролем, аудитом и мониторингом тендерной деятельности, выбором исполнителей госконтрактов, непосредственным исполнением работ, контролем процесса осуществления закупки. Однако сам ФАС выделяет ряд проблем, которые сформировались как законодательные пробелы, позволяющие производить махинации на рынке или стать их жертвой.

Так, например, в последнее время значительно возросла доля ситуаций внесения исполнителей контрактов в РНП на основании обращений Заказчиков. За 2019 год было получено более 27,5 тысяч обращений о включении в реестр недобросовестных поставщиков, т.е. количество этих обращений увеличилось

почти в 2 раза по сравнению с предыдущим 2018 годом. Несмотря на это, реально внесено в реестр лишь 53% (14 633) поставщиков, когда остальные жалобы были расценены как необоснованные. Стоит добавить, что в некоторых случаях обязательства по договору не были исполнены по вине самого заказчика [17].

Федеральным законом от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» было установлено правило, согласно которому при проведении закупки строительных работ, услуг по реконструкции, капремонту, сносу объекта капитального строительства и при включении проектной документации в тендерный пакет документов электронный аукцион должен проходить через четыре часа после завершения приема заявок.

Данная норма призвана лишить участников закупки возможности вступить в картельный сговор. Напомним, что при картельном сговоре стороны заранее договариваются о стабильных ценах и делят между собой рынок сбыта. Картельные соглашения во многом стагнируют рынок, препятствуют развитию инноваций и улучшению способа производства.

Ч. 1 ст. 10 135-ФЗ утверждает, что картельный сговор по 44-ФЗ – это соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, которые продают товары на одном рынке, или между хозяйствующими субъектами, которые приобретают товары на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят к

- установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) или наценок;
- повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- сокращению или прекращению производства товаров;

- отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

Картельный сговор, который может возникнуть между заказчиком и подрядчиком, существует в формах:

- заказчик формирует документацию, «нацеленную» на определенного участника. Существуют случаи, когда еще до начала процедуры участники разрабатывают документацию под себя и передают ее заказчикам, а те, в свою очередь, публикуют ее в необходимом виде;

- заказчик создает документацию и требования к участникам таким образом, чтобы неподготовленный поставщик не имел возможности самостоятельно правильно подать документы на участие. Таким способом готовится почва для нужной компании;

- в процессе проведения тендера заказчик необоснованно отсеивает «неправильных» участников, лоббируя интересы конкретной компании.

В современной практике сформировалось множество признаков, по которым можно определить, существует ли картельный сговор или нет. Среди таких признаков:

- запутанная документация, в которой присутствуют множество мелких и, зачастую, необоснованных требований;

- наличие требований, которые не являются строгими, учитывая специфику предмета закупки, но выполнить которые может только одна компания, подающаяся на конкурс;

- излишне короткие сроки исполнения. Так, если заказчик дает слишком мало времени на исполнение контракта, это свидетельствует о том, что часть заказа уже выполнена определенной компанией и ее победа необходима заказчику;

- слишком маленькая Начальная максимальная цена контракта (НМЦК);

- состав участников торгов. В случае, если одни и те же компании переходят вместе из одной закупки в другую, это зачастую говорит об устоявшейся схеме сговора между данными компаниями;

Приведем яркий практический пример, когда торги признали недействительными из-за того, что при их проведении применялась схема картельного сговора.

В соответствии с Постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 04.07.2019 по делу № А10-3052/2018, участник Аукциона обратился с иском в суд, предположив, что прочие участники на торгах сговорились между собой. Изучив обстоятельства, суд установил, что 2 участника создали видимость борьбы, снизив цену на 90%. Свои заявки они составили с заведомо недостоверной информацией и нарушениями. Заказчик данные заявки отклонил, а контракт был по итогу заключен с третьим участником схемы по максимально возможной цене. Другие же участники, не понимая, что происходит и почему так сильно снизили цену контракта, были вынуждены отказаться от дальнейшего участия в торгах. Изучив все обстоятельства, суд признал торги недействительными [18].

Одной из форм картельного сговора являются «повторяющиеся участники закупок». Законодательно данный термин не закреплен, однако ФАС стабильно проводит проверки в отношении организаций, которая ежегодно выигрывают тендеры у одного заказчика. Данная тенденция во многом ставит под сомнение нормы Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Например, комиссия УФАС по Ленинградской области выявила картельный сговор между компаниями при проведении открытых аукционов по поставке витаминно-минерального комплекса для нужд бюджетных учреждений здравоохранения в период с 2017 года по 2018 год. В результате проведения проверки, было установлено, что хозяйствующие субъекты, участвующие в торгах, использовали единую информационную инфраструктуру (например, одинаковые IP-адреса). Многие файлы, содержащиеся в составе заявок компаний, были схожи и созданы лишь с небольшим временным интервалом. Также было установлено, что между компаниями осуществлялись денежные транзакции, что свидетельствует о существовании деловых связей. Также

аукционы были завершены с минимальным снижением цены контракта, что говорит об отсутствии честной конкуренции.

Комиссия установила, что торги, на которых участвовали данные компании, были направлены на поддержание цен. Из-за этого комиссия передала материалы дела уполномоченному должностному лицу Ленинградского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административном правонарушении согласно ст. 14.32 КоАП РФ [19].

Рассмотрим другой пример, наглядно показывающий существующую на сегодняшний день практику соглашений между участниками закупок.

Комиссии ФАС провела анализ состояния конкуренции на торгах по выполнению работ по строительству, ремонту, содержанию дорог и мостов в России за период 2015-2018 годы. Было выявлено, что на протяжении нескольких лет одни и те же организации принимали участие в электронных аукционах, а конкурентной борьбы при этом не проводилось. Так, общий доход по результатам заключенных контрактов составил более 7 млрд. рублей. В этой связи ФАС установил факт заключения между данными организациями соглашения [20]

Позже одна из организаций обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании недействительным решения ФАС России. Арбитражный суд напомнил, что факт заключения незаконного соглашения между участниками закупок может быть подтвержден не только прямыми доказательствами, но и косвенными (например, фактического поведения участника или использование одних и тех же IP-адресов несколькими игроками).

Кроме того, компания, которая обратилась в суд, не опровергла выдачу одной из организаций денежных займов. По словам главного бухгалтера, данные займы были получены для обеспечения заявок организации в аукционах. Подобные отношения между конкурирующими хозяйствующими субъектами, выходящими на аукцион для заключения контракта, недопустимы в соответствии с п.7 ст. 4 Закона 135-ФЗ.

На основании изученных доказательств и доводов Арбитражный суд Москвы установил, что между участниками было заключено устное соглашение, и согласился с доводами ФАС о наличии сговора между участниками закупок и оставил жалобу участника без удовлетворения [21].

Обобщив существующую практику ФАС и практику арбитражных судов Российской Федерации по выявлению картельных сговоров, можно утверждать, что, в общих случаях, компании будут привлечены к ответственности в случаях:

- завершение закупочных процедур минимальным снижением цены контракта или вообще без снижения из-за участия в аукционе единственной организации;
- определение победителей закупок одних и тех же организаций;
- использование единой инфраструктуры, включающей одинаковые IP-адреса, телефоны, места фактического расположения;
- существование деловых связей (например, денежные транзакции между конкурирующими организациями);
- наличие единой модели поведения организаций (например, подача одинаковых ценовых предложений или внесение изменений в заявки с небольшим интервалом времени).

Рассмотрим ситуацию, когда к участию в закупке привлекаются эксперты. Напомним, что экспертиза по Закону №44-ФЗ – это процедура, которая подтверждает предоставленные поставщиком результаты на соответствие условиям контракта. В соответствии с ч. 3 ст. 94 Заказчик обязан проводить экспертизу.

Некоторые специалисты из сферы государственных закупок считают, что обязанность/право пользоваться услугами экспертов при оценке поставляемой продукции должны быть напрямую связаны с ценовыми характеристиками и конкретными категориями государственных нужд. В данном случае проведение (не проведение) экспертизы должно зависеть от начальной максимальной цены контракта (НМЦК).

Стоит упомянуть, что экспертиза может проводиться как внутренняя, так и внешняя. При проведении внешней экспертизы, т.е. с привлечением сторонних экспертов, Заказчик заключает с ними договор в соответствии с 44-ФЗ. При этом заказчик обязан принимать во внимание заключение экспертов, когда осуществляет приемку материалов.

Порядок проведения внутренней экспертизы определяется локальными актами Заказчика, при этом строгой формы заключения законом не предусмотрено. Заказчику будет достаточно оформить акт сдачи-приемки за подписью уполномоченных сотрудников.

Во многом для Заказчика такая экспертиза выгодна, поскольку проводится чаще, чем внешняя. Однако для Поставщика такая ситуация не всегда является выгодной, поскольку могут возникнуть вопросы относительно квалификации и компетентности лиц, проводивших такую экспертизу, и ее добросовестности. Судебная практика показывает, что отменить результат такой экспертизы непросто.

Рассмотрим ситуацию: Поставщик обратился в суд с иском о принуждении к приемке и оплате товара. Суды первой и апелляционной инстанции отказали в Иске, из-за чего поставщик обратился в суд с кассационной жалобой, ссылаясь на то, что суды неправильно растолковали нормы материального и процессуального права. Поставщик указывал, что поставил товар надлежащего качества, а данные эксперта не должны приниматься во внимание, поскольку он является сотрудником ответчика.

Суд установил, что по итогам электронного аукциона между Заказчиком и Поставщиком был заключен договор, по условиям которого Поставщик обязуется поставить товар, а Заказчик – принять и оплатить его. Договор также учитывает, что при приемке товара Заказчик проводит экспертизу.

Исполнитель поставил товар, что подтверждают товарно-транспортные накладные. Заказчиком была произведена экспертиза, по результатам которой специалист установил, что характеристики поставленного товара не соответствуют требованиям нормативной документации. Заказчик составил акт,

в котором указал эти несоответствия, и отказался от приемки, а также потребовал у исполнителя прислать товар надлежащего качества.

Поставщик направил в адрес Заказчика претензию с требованием принять и оплатить товар, однако эта претензия осталась без удовлетворения. Далее дело пошло в суд.

Рассмотрев дело и все предоставленные данные, суд оставил без изменения решения первой и апелляционной инстанции, разъясняя это тем, что в соответствии с Законом №44-ФЗ и заключенным договором, проведение экспертизы допускается собственными силами Заказчика. Таким образом, довод Поставщика о назначении судом экспертизы был отклонен [22].

Бывают ситуации, когда спор с Заказчиком удается решить в досудебном порядке. Важно при этом понимать, что, если Поставщиком не отрицаются недостатки, их можно устраниТЬ и произвести повторную приемку товара. Если же Заказчик не принимает товар ненадлежащего качества, а Поставщик отказывается устранять недостатки, то Заказчик вправе расторгнуть контракт в одностороннем порядке, однако при этом сведения о данном Поставщике будут внесены в РНП.

Если же Поставщик уверен в качестве поставленной продукции, то в таком случае имеет смысл произвести независимую экспертизу. При получении положительного заключения Заказчику направляется требование о приемке материалов и их оплате, приложив при этом результаты проведенной экспертизы. Судебная практика показывает, что суд имеет в полном праве назначить дополнительную экспертизу при возникновении сомнений в обоснованности заключения эксперта.

Так, Заказчик отказался принимать товар, поскольку считал, что поставленные материалы не соответствуют требованиям, указанным в техническом задании. Не согласившись с доводами, Поставщик обратился в суд с требованием о взыскании задолженности за выполненные работы, а также штрафа за ненадлежащее исполнение Контракта. К материалам Заказчик приложил результаты внутренней экспертизы.

Суд первой инстанции назначил судебную экспертизу по Ходатайству Поставщика, т.к. для решения данного вопроса требовались специальные знания. Оценив результаты данной экспертизы, суд принял решение о частичной выплате. Суд апелляционной инстанции оставил данное решение без изменения. Однако суд кассационной инстанции разъяснил, что апелляция не согласилась с выводами судебной экспертизы и, не обладая специальными знаниями, сделала вывод об исполнении Поставщиком обязательств по Контракту в полном объеме. При этом апелляционная инстанция не поставила на обсуждение сторон вопрос о назначении дополнительной или повторной экспертизы. Поскольку решения апелляционной инстанции сделаны без учета всех имеющихся доказательств, дело было передано на новое рассмотрение в суд [23].

Таким образом, было рассмотрено множество недостатков, которые вытекают из Закона №44-ФЗ. Все эти недостатки формируются за счет наличия нестабильной законодательной базы, в которой многие положения Закона противоречат как Бюджетному кодексу, так и Гражданскому кодексу Российской Федерации. Вышеперечисленные законодательные пробелы создают риски, связанные с эффективностью и целенаправленностью расходования бюджетных средств, которые выделяются на реализацию стратегически важных государственных проектов. Существует риск и отмывания бюджетных средств недобросовестными Заказчиками и Поставщиками, а также риск развития коррупционных и мошеннических схем. Для нивелирования данных проблем необходимо формировать комплексный, четкий, исключающий противоречий законодательный проект о внесении изменений в Федеральный Закон №44-ФЗ, который позволит всем сторонам госконтракта однозначно понимать свои права и обязанности по исполнению обязательств по Контракту.

В первую очередь необходимо дополнить и закрепить обширный понятийный аппарат, который позволит однозначно трактовать используемые в Законе дефиниции.

Так, следует дополнить статью 3 Закона №44-ФЗ следующими понятиями:

- механизм государственных закупок в субъекте Российской Федерации.

Формирование данного понятия, которого на сегодняшний день нет в законодательстве, позволит сформировать базу для понимания дальнейшего совершенствования процедуры осуществления государственных закупок.

Регионы Российской Федерации относительно недавно сформировали собственные закупочные механизмы, однако сами субъекты не пришли к единому подходу. Процедурные моменты различных регионов различаются между собой. Например, закупки в Омской области реализуются централизовано через единый перечень товаров, работ и услуг. Во многих других регионах такого перечня нет. В законодательстве Тюменской области не указано, в каких случаях центральный закупочный орган региона может взаимодействовать с заказчиками, в то время как это взаимодействие носит рекомендательный характер.

Большая часть ответственности за реализацию закупочного механизма перекладывается на регионы РФ. Так, например, экспертиза проектной документации при реализации строительных и конструкторских проектов повышенной опасности и особой сложности зачастую передает эту документацию в региональные отделения. А сами региональные отделения руководствуются собственными нормативно-правовыми актами. В этой связи формирование понятия механизма государственных закупок позволит сформировать единую систему, в которой нормы не будут противоречить друг другу в межрегиональных отношениях.

- эффективность государственных закупок.

Как известно, эффективность расходования бюджетных средств является ключевым показателем как в бюджетном праве, так и в сфере налогообложения и финансового контроля. Он показывает эффект для бюджета в результате осуществления государственных функций, реализации государственных программ и инвестиционных проектов, т.е. каком образом то или иное решение повлияет на бюджетную сферу в целом.

Однако существование данного понятия охватывает исключительно общий механизм функционирования бюджетной сферы в части расходования и

сбора средств для осуществления деятельности. На сегодняшний день отсутствует понимание того, каким образом оценивать эту эффективность именно в регулировании отношений, касающихся в закупки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В этой связи необходимо сформировать четкое понимание, как оценивать эффект от реализации государственного заказа, насколько проект необходим для страны, региона или муниципального образования. Кроме того, необходимо разграничить данное понятие как для самого Заказчика, так и для Поставщика. Это послужит особой оценкой того, насколько Поставщик справился с поставленной перед ним задачей, поскольку экспертиза оценивает исключительно качество проделанной работы, и не учитывает альтернативные пути реализации проекта. Данное понятие позволит сторонам Контракта понимать, были ли совершены какие-то экономические (материальные) потери, которые не позволили добиться желаемого результата.

Как говорилось ранее, на сегодняшний день существует проблема предоставления Поставщиком недостоверной документации, и был рассмотрен пример, когда паспортные данные руководителя организации не совпадали с данными, указанными в Уставе компании.

Для нивелирования рисков, связанных с этой процедурой, стоит рассмотреть возможность интеграции Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) с базами данных Федеральной антимонопольной службы, Налоговых органов, Счетной палаты РФ и Министерством финансов (как федеральным, так и региональными).

Данное решение позволит не только снизить нагрузку с потенциальных Поставщиков, которые имеют возможность указать заведомо ложные сведения о своем текущем финансовом состоянии, но и снизить нагрузку на ФАС РФ и судебные инстанции, которые рассматривают такие незначительные разбирательства (как, например, в ситуации с разными данными в паспорте и Уставе Общества). Формирование такой системы в значительной степени

упростит процесс подачи заявок на тендер, поскольку Компаниям не придется прикладывать лишние документы, которые и так находятся в открытом доступе.

Как известно, современные законопроекты подвергаются антикоррупционной экспертизе, которая руководствуется строгими критериями при оценке новых (еще не вступивших в силу) законов. Среди таких критериев есть «Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права» (подпункт «а» пункта 4 Методики). Свидетельствует о наличии данного коррупциогенного фактора норма, устанавливающая перечень документов, которые должен представить заявитель для получения государственной услуги. Данный коррупциогенный фактор наиболее часто встречается при разработке актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, установление требований, выполнение которых связано со значительными издержками для бизнеса. Как известно, Закон №44-ФЗ переполнен данными требованиями, что усложняет процедуру получения в работу заказа. Именно интеграция информационных систем различных ведомств позволит в некоторой степени снизить как коррупциогенные факторы, так и сложность формирования пакета документов.

Самой главной проблемой в реализации государственных закупок является коррупция, которая проявляется в форме картельного сговора между участниками торгов. О признаках сговора чаще всего обращаются в ФАС, однако необходимо коренным образом пересмотреть модель осуществления контроля за закупочной деятельностью, что исключит возможность сговора как между участниками, поскольку это прямое нарушение конкурентных процедур.

3.3 Предложения и рекомендации по совершенствованию закупочной системы Российской Федерации

Государственные закупки являются экономическим инструментом рыночного регулирования, ведь, изменяя государственный спрос, органы власти способны оказывать стимулирующее или сдерживающее воздействие на

экономику страны. Данный механизм обеспечивает открытое взаимодействие государства в лице органов власти различных уровней, субъектов предпринимательства и общества в целом.

В настоящее время идет активное обсуждение того, как система государственных закупок является наиболее эффективной: централизованная или децентрализованная.

Централизованная система закупок представляет собой такой механизм, при котором каждый этап закупок (планирование, определение поставщиков, заключение контракта и контроль) осуществляется специально созданным для этого уполномоченным органом. Причем таких органов может быть создано несколько, чтобы разделить их по различным отраслям. Такие органы могут взаимодействовать как с государственными, так и с местными заказчиками (учреждениями, органами власти и т.д.) Такое сотрудничество сопровождается качественно налаженной сетью коммуникаций, а также нормативным закреплением, например, соглашением или рамочным договором.

Децентрализованная система представляет собой несколько иной механизм. Однако он имеет некоторые общие черты с централизованным подходом. Самое главное – наличие основного закона о закупочной деятельности и поддержка электронных информационных площадок. В рамках данной системы органы-заказчики имеют право сами определять стратегию и механизм закупочной деятельности. Для этого создаются специальные подразделения (например, агентства, службы или департаменты), имеющие полномочия осуществлять закупочную деятельность для удовлетворения потребностей конкретного органа. Роль федерального правительства сводится лишь к контролю и надзору за законностью в закупочной сфере.

В современных условиях практически не встречаются полностью централизованные или полностью децентрализованные системы, поскольку каждая из них имеет свои сильные и слабые стороны. Таким образом, при формировании предложений по повышению эффективности закупочной

деятельность, мы будем исходить из того, что на сегодняшний день проводится гибридная закупочная политика.

Любая система является продуктом определенной регламентации процедур и действий. Так, регламентация государственных закупок призвана решать существующие проблемы путем предотвращения коррупции на стороне распорядителей бюджетных средств и сговора на стороне потенциальных поставщиков. Как отмечалось в данной главе, именно сговоры на сегодняшний день в большей степени способствуют нарушению конкурентных принципов организации закупок (что подтверждает рассмотренная нами судебная практика). Кроме того, развитие электронных аукционов как способа организации отбора поставщиков, создает новые возможности сговора между поставщиками и Заказчиками, а также новые формы манипулирования результатами конкурентных процедур.

Сговор прямо нарушает принципы конкуренции, по которым должны проводиться закупки товаров. Это означает, что в результате сговора будут предложены не самые оптимальные условия поставки, которые повлекут за собой снижение количества участников торгов. Это приведет к недостаточной экономии бюджетных средств и, как следствие, неэффективной реализации закупки товара (работы или услуги) для обеспечение государственных (муниципальных) нужд. Главной задачей стоит отслеживание потенциальных сговоров между участниками закупок. Чем результативнее существующая система контроля и надзора способна выявить сговор на торгах, тем ниже вероятность того, что такую практику в дальнейшем будут применять поставщики, нарушая здоровую конкуренцию.

Так, бюджет ФАС на 2020 год составлял 4,7 млрд. руб. Выделить из данной суммы средства на защиту конкуренции на торгах весьма трудно, однако сам ФАС утверждает, что на эти цели выделяется порядка 35-40% бюджета. Это означает, что около 1,9 млрд. руб. ФАС тратит на конкурентную политику в отношении закупок. Беря во внимание общее количество закупок, это означает, что на одну закупку приходится порядка 400 рублей. Нетрудно понять, что

глубокое изучение потенциального ограничения конкуренции на торгах одной закупки предполагает суммы, в 10 тыс. раз больше.

Таким образом, необходимо сформировать четкие инструменты выявления ограничения конкуренции в процессе осуществления закупочной деятельности. Наиболее важным таким инструментом на наш взгляд является совершенствование технологии сбора косвенных доказательств. Так, в соответствии с Разъяснениями Президиума ФАС России №3 «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», сам факт заключения антисоревновательного соглашения может быть установлен как с помощью прямых доказательств, так и с помощью косвенных. Ключевая задача – создание набора индикаторов, который достаточно надежно указывал бы на вероятность сговора между поставщиками.

Так, ФАС РФ необходимо наделить ресурсами, позволяющими разработать такие механизмы скрининга «подозрительных конкурсов», чтобы исключить возможность сговора уже на этапе подачи заявок. Создание Каталога товаров (работ и услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (в рамках ЕИС) и его интеграция с данными мониторинга розничных цен для закупок у частных компаний позволит выявлять потенциальные схемы сговора между поставщиками и устранять их заблаговременно. На сегодняшний день существует методика, разработанная в Швейцарии. Она позволяет устанавливать степень конкурентности около 85% закупок.

Таким образом, качественно сформированная система предварительного контроля в конечном итоге позволит предотвращать сговоры при осуществлении торгов и привлекать большее число честных подрядчиков, готовых принимать на себя обязательства. Чем больше поставщиков, тем более конкурентная среда создается в процессе торгов, когда компании готовы предоставлять услуги надлежащего качества с меньшими издержками для Заказчиков.

Другим важным шагом повышения показателей эффективности закупочной деятельности является пересмотр понятия экономии бюджетных

средств. На наш взгляд, современная трактовка экономии не в полной мере позволяет получить эффект от расходования бюджетных средств.

При «экономии» часто не берется в расчет волатильность рыночных цен. Особенно сильно это отражается в сфере строительства. Цены на стройматериалы изменяются практически ежедневно, из-за чего сметная стоимость проекта теряет свою актуальность практически сразу после заключения контракта. Кроме того, Государственная экспертиза негласно «срезает» до 30% сметной стоимости по различным статьям расходов. Это создает трудности в привлечении подрядчиков, не готовых браться за маленькие деньги исполнять заказы.

На наш взгляд понятие экономии бюджетных средств необходимо заменить понятием «Оптимизация», поскольку не всегда «дешевле – лучше». Гипотеза состоит в том, что при оптимизации расходуется такая часть средств, которая позволит достичь желаемого результата без излишней экономии в ущерб качеству поставляемого товара. Необходимо понимать, что последствия излишней экономии обойдутся бюджету в десятки раз дороже. Кроме того, это приведет к сокращению числа расторгнутых контрактов с поставщиками, которые по тем или иным причинам не смогли исполнить обязательства.

Также, при сохранении ядра действующей системы закупок, можно воспрепятствовать росту неэффективности через перенос центра тяжести с регламентации самих закупок и процедур к созданию стимулов (положительных и отрицательных) для конкретных должностных лиц, организующих закупку. В данном контексте решение проблемы результативности закупок, возникающих на стороне заказчика, лежит в плоскости ответственности государственных служащих и корпоративного менеджмента.

На сегодняшний день можно продолжать развивать режим регулирования закупок, который помогает искоренить сговоры и коррупцию, однако это сопровождается крайне высокими затратами на совершенствование системы внутреннего мониторинга и внешнего контроля – как добросовестных, так и потенциально недобросовестных участников рынка. Существующий уровень

централизации закупок необходимо использовать не только для контроля за бюджетной эффективностью как таковой, но и для повышения эффективности закупок мелких распорядителей бюджетных средств.

Перейдем к рассмотрению ключевых предложений, предлагаемых авторами данного исследования, которые позволяют в значительной степени повысить эффективность реализации закупочной деятельности.

Первой рекомендацией является раскрытие в контрактном законодательстве понятия «эффективность закупок» и его привязка к конкретным критериям, например:

- объем расходов на содержание результатов закупки (техническое обслуживание, ремонт). Если приобретается оборудование, которое долго служит и не требует излишних расходов на его содержание, то это имеет положительное влияние на бюджет;
- продолжительность времени использования результата закупки или продолжительность времени, по истечении которого произошла повторная закупка товара, работы, услуги;
- для крупных закупок, например инфраструктурных проектов, например, строительство каких-то объектов, можно выделить такие критерии как увеличение (улучшение) экономических показателей территории, его населения, суточный трафик людей и посетителей и т.д.;
- количество жалоб и результаты их рассмотрения: количество обоснованных и необоснованных жалоб за календарный год;
- количество постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системы.

В данном контексте законодатель способен сформировать новый тренд в закупочной деятельности – одновременное обеспечение качества результата закупки, конкуренции и экономии средств бюджета.

Другим немаловажным аспектом современного контрактного законодательства является его сложность в понимании и применении, в следствие чего в Закон №44-ФЗ неоднократно вносились изменения. Такая

волатильность законодательства вызывает трудности непосредственно в операционной деятельности. На наш взгляд, необходимо на федеральном уровне создать единую стратегию о внесении изменения в Закон №44-ФЗ, которая учитывала бы конкретные периоды времени, в которые планируется изменять/дополнять закон. Это позволит участникам рынка заблаговременно подготовиться к новым условиям работы в рамках контрактной системы.

Неоспоримым трендом в закупках также считается автоматизация закупочной деятельности заказчиков и сохранение курса на внедрение электронных технологий. Создание на базе компаний внутренних сервисов, отвечающих за закупки, позволит ускорить процессы внутри заказчика и наладить взаимодействие между субъектами контрактной системы, обеспечит внутренний контроль при проведении закупочной деятельности, в том числе сохранение данных о движении документов и прочих действиях должностных лиц, а также улучшит контроль со стороны уполномоченных органов, контролирующих органов, общественности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современные реалии формируют два противоречивых процесса – глобализация и регионогинез, что в свою очередь создает определенные риски для развития региональных экономик. В этой связи актуальной остается проблема создания более усовершенствованных механизмов и инструментов для ее укрепления, что в совокупности формирует национальную безопасность государства в целом.

Анализируя теоретические аспекты заявленной темы, можно утверждать, что современный закупочный механизм Российской Федерации имеет множество недостатков, которые порождают злоупотребление среди поставщиков и заказчиков, формируют возможности для сговоров, что прямо нарушает принципы рыночной конкуренции.

В процессе исследования были рассмотрены ключевые показатели эффективности закупок, используемые на федеральном уровне, а также рассмотрены четыре методики оценки эффективности закупочной деятельности, используемые в настоящее время. Среди них: методика Федеральной налоговой службы, методика Федеральной антимонопольной службы, региональная методика Тюменской области (как показательный пример) и методология оценки закупочных MAPS. Каждая из представленных методик имеет собственные сильные и слабые стороны. Проанализировав ключевые преимущества и недостатки, была разработана авторская региональная методика оценки эффективности закупочной деятельности на примере Красноярского края, включающая в себя 8 ключевых показателей, напрямую связанных с показателями, используемыми на федеральном уровне. Таким образом была обеспечена связь данной региональной методики с федеральными стандартами оценки эффективности закупок.

В соответствии с предложенной методикой был проведен анализ эффективности закупочной деятельности в Красноярском крае и выявлено, что состояние региональных закупок на сегодняшний день находится на высоком

уровне. В период с 2019 по 2020 гг. эффективность упала, что объясняется перестройкой экономической системы в связи с пандемией COVID-19, подтолкнувшей экономику развивать электронные способы взаимодействия между поставщиками и подрядчиками в контрактной системе. Однако, когда субъекты рынка подстроились под новые реалии, эффективность закупок значительно возросла. В настоящий момент происходит формирование корпоративных электронных закупочных сервисов, связанных с Единой информационной системой (ЕИС). Это обеспечивает довольно высокий уровень транспарентности данной сферы экономических взаимоотношений.

Кроме того, помимо авторской региональной методики, авторами данного исследования были предложены рекомендации по совершенствованию современной закупочной системы государства. Среди таких рекомендаций: дополнение законодательства в части понятий «эффективность закупок» в привязке к определенным критериям (например, объем расходов на содержание результатов закупки, увеличение (улучшение) экономических показателей территории и его населения, если речь идет о крупных инфраструктурных проектах и т.д.). Другой важной рекомендацией на наш взгляд является совершенствование механизма предварительного контроля со стороны ФАС РФ, что позволит заблаговременно выявлять подозрительные торги, основываясь на анализе текущих рыночных цен и хозяйственного положения потенциального подрядчика.

Все вышеуказанные меры позволяют не только снизить количество правонарушений в сфере закупок, но и улучшить показатели эффективность закупочной деятельности как на региональном уровне, так и на федеральном.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 В СК назвали ущерб от налоговых преступлений для бюджета // Новостной ресурс РБК [сайт] – URL: <https://clck.ru/V2NFe>
- 2 Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 г. № 1300 // Официальные сетевые ресурсы Президента России [сайт] – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11782>
- 3 «Белая книга закупок. Набор инструментов для государственных закупок». под руководством к.э.н. О.В.Анчишкиной, р.э.г. В.Н.Киселева // центр стратегических разработок [сайт] – 2018. – URL: <https://www.csr.ru>
- 4 Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». // Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт – 2022. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf>
- 5 Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год // Федеральная антимонопольная служба : официальный сайт – 2022 – URL:<https://fas.gov.ru/documents/685806>
- 6 «Инвестиции в инфраструктуру: снизит ли государство вложения в отрасль». InfraOne Research Weekly // РОСКОНГРЕСС : официальный сайт – 2020 – URL: <https://roscongress.org>
- 7 Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» // Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт – 2022. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf>
- 8 Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : редакция от 24.02.2021 года // КонсультантПлюс :

справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.05.2022).

9 Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ : редакция от 16.04.2022 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

10 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 марта 2016 года №Ф05-20049/15 по делу № А41-29146/2015 // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал – 2022. – URL: <https://base.garant.ru/41824918/>

11 Постановление ФАС от 30 июля 2019 года №17/04/7.32.3-176/2019 «О наложении штрафа по делу об административном правонарушении» // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал – 2022. – URL: <https://base.garant.ru/72666296/>

12 Постановление ФАС России от 28.01.2020 г. по делу № 17/04/19.5-10/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

13 Постановление ФАС России от 27.12.2019 г. по делу № 17/04/7.30-750/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

14 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.01.2020 г. № Ф04-7198/2019 по делу № А67-11893/2018 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

15 Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 23.01.2020 г. № Ф06-56585/2019 по делу № А55-966/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

16 Постановление АС Восточно-Сибирского округа от 04.07.2019 по делу № А10-3052/2018 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

17 Решение комиссии УФАС по Ленинградской области от 1 июля 2019 года по делу № 3-04-А/18 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

18 Решение комиссии ФАС России от 23 ноября 2018 года по делу № 1-11-123/00-22-18 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

19 Решение Арбитражного суда города Москвы от 18 июля 2019 года по делу № А40-46834/19-149-452 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ : официальный сайт – URL: <https://sudact.ru/>

20 Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.09.2018 N Ф07-11130/2018 по делу N А42-7716/2017 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

21 Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30.03.2018 N Ф07-934/2018 по делу N А56-76858/2016 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>

22 Приказ Федеральной налоговой службы от 23 ноября 2018 г. N ММВ-7- 5/655@ "Об утверждении показателей, характеризующих эффективность закупок, и порядка их применения" // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал – 2022. – URL: <http://ivo.garant.ru>

23 Нормативная правовая база о закупочной деятельности для государственных заказчиков 44-ФЗ (по состоянию на сентябрь 2016) (1/7) // АКАДЕМИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА : официальный сайт – URL: <https://etp2014.ru>

24 Актуальные проблемы правового регулирования государственных закупок // КиберЛенинка : электронная библиотека – URL: <https://yandex.ru>

25 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК // eLIBRARY : научная электронная библиотека – 2019. – URL: <http://elibrary.ru>

26 Приказ Федеральной антимонопольной службы от 12 ноября 2018 г. N 1523/18 "Об утверждении перечня показателей, характеризующих

эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями Федеральной антимонопольной службы" // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал – 2022. – URL: <http://ivo.garant.ru>

27 Немченко, Любовь Игоревна Инструментарий оценки эффективности и векторы развития системы закупок в сфере государственных и муниципальных финансов : диссертация кандидата экономических наук // Российская государственная библиотека – 2017 – URL: <http://dlib.rsl.ru>

28 Батуева, Дина Игоревна Эффективность деятельности органов исполнительной власти в системе государственных закупок региона : диссертация кандидата экономических наук // Российская государственная библиотека – 2014 – URL: <http://dlib.rsl.ru>

29 Региональная экономика: теория и практика: научно-практический и аналитический журнал № 37 // Библиоклуб.ру – 2010. – URL: <http://biblioclub.ru>

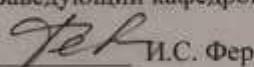
30 Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2019 г. N 571-р Об одобрении перечня инвестиционных проектов, реализуемых в составе комплексного инвестиционного проекта "Енисейская Сибирь" и утверждении плана мероприятий по их реализации // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал – 2022. – URL: <http://ivo.garant.ru>

31 The rules of good conduct in the markets | On the unfair competition | Antimonopoly Policy // Ministry of Economy of the Republic of Belarus – URL: <http://economy.gov.by>

32 Алексеева, Д.Г., Андреева, Л.В., Андреев, В.К. Российское предпринимательское право // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал – 2010. – URL: <http://ivo.garant.ru>

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, государственного управления и финансов
кафедра финансов и управления рисками

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

И.С. Ферова
подпись
«15» июня 2022 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

специальность 38.05.01 «Экономическая безопасность»

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

Научный
руководитель

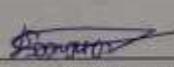

подпись, дата

к.э.н., доцент

И.Г. Кузьм

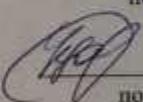
должность, ученая степень

Выпускник


подпись, дата

П.С. Кожанов

Рецензент


подпись, дата

зам. начальника

Управления логистики
и размещения заказа

СФУ

И.О. Ударцев

Нормоконтролер


подпись, дата

Е.В. Шкарпетина

Красноярск 2022