

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра экономической теории и прикладной экономики

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ  
Заведующий кафедрой  
д-р экон. наук, профессор  
И.А. Лиман  
«19» июля 2018г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
(магистерская диссертация)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

38.04.01 Экономика

Магистерская программа «Экономика и правовое регулирование бизнеса»

Выполнила работу  
Студентка 2 курса очной формы  
обучения



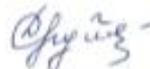
Латыпова  
Регина  
Рашидовна

Научный руководитель  
д-р экон. наук, профессор



Мильчакова  
Наталья  
Николаевна

Рецензент  
Ведущий экономист  
ООО «Центр экономического  
содействия»



Дружина  
Светлана  
Михайловна

Работа выполнена на кафедре экономической теории и прикладной экономики  
Финансово-экономического института ТюмГУ  
по направлению «Экономика»,  
магистерская программа «Экономика и правовое регулирование бизнеса»

Защита в ГЭК  
протокол от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_  
оценка \_\_\_\_\_

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО - МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РФ.....	10
1.1. Сущность и содержание системы государственных закупок...	10
1.2. Становление нормативно - правовой базы государственных закупок.....	18
1.3. Методика и особенности осуществления государственных закупок.....	36
ГЛАВА 2. ОБОСНОВАНИЕ ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РФ.....	50
2.1. Роль и место государственных закупок в экономике РФ.....	50
2.2. Анализ эффективности функционирования системы государственных закупок в экономике РФ.....	63
2.3. Структурно-логическая модель реализации процесса государственных закупок.....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	98
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	102
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	112

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Система государственных закупок в современной экономике смешанного типа является одним из основных, неотъемлемых и обязательных элементов управления и имеет цель выполнять не только функции обеспечения потребностей населения, но и функции государственного регулирования экономики. На сегодняшний день национальная система хозяйствования России осуществляет поиск новых методов управления, которые обеспечат эффективное функционирование, как всего механизма экономики, так и отдельных ее частей, в том числе регионов, предприятий, отраслей, комплексов в сложных динамично изменяющихся условиях рыночной среды, формирующие новые требования к стратегии и тактике хозяйственного поведения. Наличие адекватного нормативно-правового обеспечения, разветвленной инфраструктуры, благоприятного инвестиционного климата, устойчивых производственно-технологических и хозяйственных коммуникаций определяют эффективность функционирования рыночного механизма. Однако, сегодня, особенно с учётом кризисных явлений центральное место занимают меры государственного регулирования, преобразующиеся вслед за масштабными трансформациями в экономическом базисе страны и её регионов. Это требует качественного изменения институтов государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов системы государственных закупок в целях развития её как неотъемлемой части общественного регулирования, обеспечивающей эффективное управление государственными ресурсами.

За последнее десятилетие сфера государственных закупок претерпела кардинальные изменения. Политики, ученые и практики стали разделять по отношению к ним более широкий подход: государственные закупки

превратились из формального набора действий по купле-продаже необходимых благ и услуг в стратегический инструмент, целью которого является повышение эффективности общественного сектора, в том числе обеспечение стабильного функционирования отдельных отраслей экономики и развития предпринимательства, насыщение рынка товарами и услугами первой необходимости, удовлетворение иных жизненно необходимых потребностей населения, и, в конечном итоге, обеспечение стабильного экономического роста.

На сегодняшний день система государственных закупок в России находится на этапе становления и периодически подвергается трансформациям и модернизациям, и приобретает особое значение вследствие увеличения объемов государственных средств, направляемых на решение различных социально-значимых задач. Практика законодательного регулирования системы государственного заказа Российской Федерации показывает необходимость реформирования данной системы, еще начиная с момента принятия основных нормативно-правовых актов 1990-х гг. в сфере госзакупок.

Относительная непроработанность в литературе и нормативных документах, вопросов управления системой государственных и муниципальных закупок, а также практическая значимость этой проблемы для эффективного и экономного расходования бюджетных средств определяют актуальность выбранной темы исследования. Система государственных закупок должна стать эффективным инструментом экономического регулирования, стабилизации экономики и концентрации материальных, трудовых ресурсов, научного и промышленного потенциалов для реализации стратегических целей социально-экономического развития страны.

Степень разработанности проблемы. Проблеме государственных закупок как части государственных расходов посвящены труды как отечественных, так и зарубежных экономистов.

Вопросы теории государственных закупок нашли отражение в работах таких авторов как Алчиан А., Арроусмит С., Демсец Г., Девис А., Гелбрейт Дж.,

Бьюкенен Дж., Линдере М., Маршалл А., Масгрейв Р., Мизес Л., Мосс С., Нордхаус В., Норт Д., Самуэльсон П., Стиглиц Дж., Уильямсон О., Ходжсон Дж., Фирон Х. Е. и др.

Значительный вклад в рассматриваемую проблему внесли отечественные авторы: Абалкин Л. И., Архипов А. И., Власов В. А., Волков П. М., Городецкий А. Е., Гринберг Р. С., Дмитриева И. К., Доронкин А. С., Евраев М.Я., Катамадзе А. Т., Краснова И. Г., Кныш В. А., Кузнецов В. И., Тропин Ю. А, Шкурский А. Г. и другие.

Вопросы методологии развития институтов и механизмов государственных закупок, повышения эффективности организации и управления государственными закупками нашли отражение в работах таких авторов как Афанасьев М. В., Афанасьева Н. В. , Бланк В. В., Заварухин В. П., Гредин Г., Нестерович Н. В., Козин М. Н., Кныш В. А., Панибратов Ю. П., Патрон А. П., Смирнова В. И., Степанова В. И., Федорович В. А., и др.

В целом, приведенные выше научные работы дают ценный материал для осмысления различных аспектов организации, планирования и реализации государственного заказа в системе экономических отношений.

Вместе с тем, несмотря на наличие значительного задела, можно констатировать недостаточность теоретико-методологических разработок, посвященных современной экономике государственных закупок. Это касается, прежде всего, уточнения концептуальных основ комплексного развития системы государственных закупок в системе национальной экономики, ее дальнейшего формирования с учетом обобщения современных тенденций института государственных закупок за рубежом, для создания институциональной базы и механизмов регулирования. Таким образом, в качестве актуальных проблем государственных закупок можно назвать следующие: проблема определения содержания механизма системы государственных закупок и эффективности системы государственных закупок, проблема выявления особенностей государственных закупок, проблема моделирования института государственных закупок. Анализ и изучению этих

проблем и посвящено диссертационное исследование, адекватных задаче социально-экономического развития России.

Актуальность проблемы и недостаточная степень её разработанности определили цель и задачи диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является обоснование положений по развитию системы государственных закупок и разработка структурно-логической модели государственных закупок как инструмента социально-экономического развития России.

Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач:

- выявить, проанализировать и обобщить экономическое содержание и природу государственных закупок с целью уточнения роли и функций государственных закупок в российской экономике в современных условиях;

- рассмотреть закономерности развития системы государственных закупок в России и на этой основе выявить особенности модели функционирования системы госзакупок ;

- исследовать механизм и инструменты системы государственных закупок в экономике РФ;

- предложить и проверить гипотезы эффективности механизма и инструментов системы государственных закупок в экономике РФ;

- разработать структурно-логическую модель реализации процесса государственных закупок в экономике РФ.

Объектом диссертационного исследования является система государственных закупок в экономике РФ.

Предмет исследования - экономические отношения, возникающие между государством и различными хозяйствующими субъектами по поводу функционирования механизма и инструментов системы государственных закупок с целью обеспечения общественных потребностей.

Основным научным результатом работы является выявление пробелов в законодательстве и предложение совокупности теоретико-методических положений и практических мер по использованию системы государственных

закупок с целью его поступательного развития и эффективного функционирования, максимизации удовлетворения потребностей общества, формирования конкурентной среды, повышения качества государственных закупок и заказов в условиях максимально эффективного расходования бюджетных средств.

Теоретико-методологическая база исследования. Теоретической основой исследования служат фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых, содержащие различные теоретические подходы к изучению проблем обеспечения общественных потребностей, развития рыночных институтов и институциональных изменений, специфики экономической деятельности государства и государственного регулирования в условиях смешанной экономики, к организации и управлению бюджетными закупками.

Методологической основой диссертации является совокупность методов познания, применяемых к изучению контрактных отношений и механизма государственных закупок, сложившихся как в отечественной, так и в зарубежной научной литературе. Общая логика работы базируется на комплексном и системном подходе с использованием современного научного аппарата и различных методов исследования, в том числе: исторического; экономико-статистического; системно-аналитического; экспертных оценок; организационно-экономического моделирования и др.

Научная новизна. В процессе исследования автором получены следующие результаты, определяющие элементы новизны и являющиеся предметом защиты:

- предложены и проверены гипотезы эффективности системы государственных закупок;
- обоснована необходимость совершенствования системы управления государственными закупками как элемента стимулирования социально-экономического развития страны;
- сформулированы основные проблемы функционирования системы государственных закупок как фактора развития национальной экономики,

проявившиеся в неразвитости рыночных институтов и конкурентной среды, незаинтересованности госзаказчиков в экономии бюджетных средств;

- разработана структурно-логическая модель системы государственных закупок в российской экономике. Модель раскрывает сущность системы государственных закупок, процесс организации и проведения конкурсных процедур в системе госзаказа, детерминирующих трансформацию старых и формирующих новые рыночные элементы, позволяющих усовершенствовать рыночный механизм контрактации и повысить качество управления государственными закупками в посткризисный период развития экономики России.

Научная и практическая значимость. Изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при разработке федеральных и региональных целевых программ социально-экономического развития Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты, регулирующие процессы государственной закупочной деятельности, в том числе на уровне регионов и муниципальных образований. Выводы и предложения также могут быть использованы при разработке и подготовке курсов лекций по вопросам организации, планирования и реализации государственного заказа, проблемам регулирования национальной экономики и использованию системы государственных закупок в управлении региональными хозяйственными комплексами.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения и выводы, а также практические рекомендации, полученные в ходе исследования, были апробированы и получили одобрение на региональных научно-практических конференциях в г. Тюмени, проводимых площадкой РТС-тендер.

По материалам исследования опубликовано 2 научных работы общим объемом 24 л. в научных изданиях Elibrary.

Структура работы. Основное содержание диссертационной работы изложено во введении, 2 главах, 6 параграфах, заключении, списка литературы и приложении.

## ГЛАВА 1: ТЕОРЕТИКО - МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РФ

### 1.1. Сущность и содержание системы государственных закупок

Во всех странах с развитой экономикой обеспечение общественных нужд выступает одной из приоритетных целей деятельности государства. Это, в первую очередь, относится к проблематике общественных потребностей, формирования общественных благ, так как государство несет ответственность перед обществом за обеспечение общественными благами. Согласно современной экономической теории и мировой практике закупок общественные товары (блага) включают в себя следующие основные сегменты: услуги правительства; национальная оборона; единая энергосистема; информационные коммуникации; услуги системы здравоохранения; услуги системы образования. Данные потребности частный бизнес в силу различных причин, прежде всего из-за отсутствия прямой экономической выгоды, не берется удовлетворять в условиях свободного рынка. В этой связи закупку или производство товаров, работ, услуг, удовлетворяющих такого рода общественные потребности (нужды), вынуждено осуществлять государство. Результатом деятельности органов исполнительной власти (соответствующих уполномоченных органов) федерального, регионального и муниципального уровня или предприятий государственного сектора экономики в данном направлении и является развитие системы государственных закупок.

С целью уточнения понятия системы государственных закупок необходимо рассмотреть эволюцию подходов к сущности государственных закупок и государственного заказа как части государственных расходов.

Исходные теоретико-методологические подходы к пониманию сущности государственных закупок восходят к меркантилистам.

Меркантилисты рассматривали государственный заказ как инструмент, который обеспечивает и предназначен для выполнения государством своих функций и полномочий.

Представители классической школы политической экономии А. Смит, У.Петти, Буагильбер и неоклассическое ее направление под функциями государства рассматривали оборону и защиту страны, а также содержание правительства страны. По мнению У.Петти государственные закупки предназначены были для перераспределения богатства, отдаваемое подданными государству для дела защиты, управления и др., а также доли богатства, которая идет на содержание короля, его двора.

П. Буагильбер отрицал ведущую роль государства в росте благосостояния населения. Государственные закупки минимизировались количественно, а сам государственный заказ не оказывал существенного влияния на рынок.

Представитель монетаристов М.Фридман рассматривал государственные закупки как крайнюю меру при вмешательстве государства экономику через рынок. Вмешательство государства могло осуществляться только при наличии излишка денег.

Институционалисты Р.Коуз, Р.Познер, С.Пейович, Дж.Стиглиц, А.Алчиан, Г.Демсец, Д.Норт рассматривают государственные закупки через взаимовыгодные контрактные отношения.

В научной литературе настоящего времени представлены также различные трактовки сущности государственных закупок как одной из совокупных мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах.

Так С. С. Шувалов считает, что госзакупки – это механизм реализации общественных потребностей, предполагающий, что при координирующей роли государства оно само выступает как равноправный субъект.

Л. В. Никифорова рассматривает госзакупки как обязательный элемент управления государственными финансами и другими ресурсами общественного

сектора экономики, призванный не только обеспечивать общественные потребности, но и регулировать экономику, являясь основной частью расходов государственного сектора.

Е. И. Чевтаева обращает внимание на то, что госзакупки выступают в роли механизма, влияющего на существенное повышение качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

На взгляд А. В. Снетковой, «государственные закупки – приобретение, покупка товаров, работ, услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство вступает в роли покупателя». [21, с. 156-178]

Следует обратить внимание, что практически во всех рассмотренных выше трактовках в разной степени учитывается то, что государственные закупки в условиях рыночных отношений являются, во-первых, элементом государственного предпринимательства, во-вторых, источником удовлетворения государственных нужд, в-третьих, механизмом реализации общественных интересов.

Развитие институтов и механизма государственных закупок, повышения эффективности организации и управления государственными закупками нашли отражение в работах таких авторов как Л.Абалкин, В.Афанасьев, Н.В. Афанасьева, П.Заварухин, А.Аузан, Н.В. Нестерович, Е.Н. Кудряшова, В.А. Кныш, Я. Кузьминов, Бенукидзе, М. Юдкевич, А.П. Патрон, И.И. Смотрицкая, В.А.Федорович.

Л. Абалкин определяет ряд задач, которые призван решать государственный заказ: поддержание социально-экономической политики, удовлетворение государством определенными качественными товарами, работами и услугами, создание благоприятного инвестиционного климата, ценовое регулирование.

М.В. Афанасьев, Н.В. Афанасьева, В.А.Кныш рассматривают институт государственных закупок с точки зрения поставки общественных благ. Государство и хозяйствующие субъекты взаимодействуют друг с другом лишь

в том случае, когда контрагенты не согласны или не желают самостоятельно удовлетворять те или иные общественные потребности. Институт государственных закупок в свою очередь упорядочивает эти взаимоотношения и мотивирует путем финансирования субъектов хозяйствования к поставке необходимых благ.

Е.Н. Кудряшова определяет государство как собственника объектов инфраструктуры, а фирмы, как субъекты, которые принимают часть правомочий от государства на заранее установленный срок на основе институциональных соглашений.

А.Аузан акцентировал внимание на том, что государство вправе как самостоятельно производить необходимые блага, так и делегировать данные полномочия частному сектору, обеспечивая при этом их финансирование.

Я. Кузьминов, К. Бенукидзе, М. Юдкевич определили основные этапы механизма государственных закупок: подготовительный, сбор заявок и заключительный. На государственные закупки, по их мнению, влияют различные негативные факторы, которые являются основной причиной их заведомой неэффективности.

В.А. Федорович, А.П. Патрон, П. Заварухин анализируют систему государственных закупок в зарубежных странах. Государство посредством данной системы перекладывает свои действия по поводу выполнения заказов на других хозяйствующих субъектов.

И.И. Смотрицкая рассматривает государственные закупки как систему взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, направленную на удовлетворение общественных потребностей. [35, с. 305]

Как следует из вышеизложенного, существуют разные подходы различных авторов к определению термина государственные закупки. Следовательно, базируясь на ключевых характеристиках государственных закупок и на анализе определений различных авторов можно сделать вывод, что:

Государственные закупки товаров (работ, услуг) – это система заказа государственными органами или их уполномоченными представителями товаров (работ, услуг), необходимых для полноценной реализации программ развития и экономического роста государства, по заранее объявленным условиям конкурса, которые предусматривают выполнение определенных условий на принципах добросовестной конкуренции среди участников торгов с целью обеспечения эффективности и максимальной экономии денежных средств для их заказчика.

Согласно классификации, предложенной Типовым законом ЮНСИТРАЛ, принято подразделять предметы закупок на товары, работы и услуги. К «товарам» обычно относятся предметы любого вида и описания, в том числе сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическая энергия, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких сопутствующих услуг не превышает стоимости самих товаров. Под «работами» подразумевают любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или обновлением зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки, выемку грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделку, а также сопутствующие строительные услуги, такие, как бурение, геодезические работы, спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, если их стоимость не превышает стоимости самого строительства. «Услуги» означают любой предмет закупок помимо товаров и работ.

В экономической теории и практике наряду с понятием «государственные закупки» используется понятие «государственный заказ». Часто эти два термина трактуются как синонимы, однако некоторые авторы предпочитают разделять их на самостоятельные понятия. Предполагается, что «государственный заказ» отражает общественные потребности, выраженные через государственный спрос, а «государственная закупка», по своей сущности, уже удовлетворенная государственная потребность.

В свою очередь, система государственных закупок - это самостоятельный институт, представляющий собой целостную совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, направленных на удовлетворение общественных потребностей за счет государственных средств. Сейчас система государственных закупок является одним из основополагающих институтов государственного регулирования, т. к. государство является крупнейшим заказчиком и потребителем целого ряда наименований продукции и услуг всех отраслей экономики. За счет создания мультипликативного эффекта на основе повышения государственного спроса система государственных закупок выступает как фактор стимулирования экономического роста регионов и государства в целом.

Как инструмент государственного регулирования, государственные закупки оказывают воздействие на такие стратегически важные направления экономической политики общегосударственного масштаба, как национальная оборона, инновационное развитие, структурные изменения в промышленном производстве, обеспечение продовольственной безопасности, экологическая безопасность, снижение безработицы и повышение уровня занятости населения, повышение благосостояния населения, развитие малого бизнеса, проблемы развития регионов, а в конечном итоге - на стимулирование экономического роста отраслей народнохозяйственного комплекса.

Госзакупки являются инструментом выстраивания политики выполнения государством своих функций, взаимосвязанных между собой и направленных на стимулирование экономической системы на федеральном и региональном уровнях. [37, с. 132]

Прежде всего, механизм государственных закупок как инструмент экономической политики имеет регулятивную функцию: через размещение бюджетных средств возможно регулирование расходов государства, выявление неэффективного использования бюджетных денег, а также снижение коррупции. Причем сокращение расходов государства не влечет за собой урезания его потребностей в продукции, так как торги позволяют

удовлетворять нужды заказчиков в том же объеме, что и без их проведения, но дешевле.

Стимулирующая функция государственных закупок способствует расширению бизнеса добросовестных предпринимателей (в том числе национальных производителей и малого бизнеса), уравнивает их шансы продавать свою продукцию такому крупному заказчику, как государство, и таким образом решать общегосударственные проблемы. Торги, как финансовый инструмент, способствуют здоровой конкуренции и поддержке наиболее перспективных предприятий, позитивно влияя не только на рынок государственных закупок, но и на экономику страны в целом.

Функция оптимизации расходов бюджетных средств позволяет на основе статистического анализа выявить возможности экономии, прогнозировать корректировку будущих расходов бюджета и обеспечивать эффективное использование имеющихся ресурсов в интересах государственно-частного партнерства. Проблема оптимизации расходов на государственные закупки касается всех, кто осуществляет госзакупки и получает деньги из бюджетных средств. Как отмечает О. Анчишкина, «процесс формирования плана закупок не может быть отделен от процесса формирования, прогноза социально-экономического развития и процесса составления бюджета, поскольку он базируется на его показателях и конкретных бюджетных ассигнованиях, которые предусматриваются в рамках любого закона в бюджете любого уровня».

Социальная функция направлена на содействие реализации социально – экономических задач государства, в том числе на повышение занятости населения, развитие малого бизнеса, вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

О важности механизма государственных закупок свидетельствует и тот факт, что на рубеже XX-XXI столетий доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте практически во всех странах (развитых и развивающихся) возросла более чем в 700 раз. Отмечается увеличение, как

объема, так и стоимости закупок для государственных нужд. Государство становится крупнейшим потребителем на рынке товаров, работ и услуг - доля государственных закупок постоянно растет и составляет в развитых странах более 20% ВВП. Поэтому правительства, руководя государственными расходами и налогами, могут оказывать значительное воздействие на социально-экономические процессы, а государственные закупки рассматриваются как один из действенных инструментов социально-экономического развития и государственной политики в решении таких важнейших задач, как обеспечение единства экономического пространства, развитие рынков и сохранение конкурентной среды, поддержка регионов и групп населения, развитие определенных субъектов рынка и секторов экономики. [43, с. 3]

Посредством механизма государственных закупок решается проблема привлечения ресурсов для ускоренного экономического роста и социального развития. При этом важно учитывать, что для устойчивого и гармоничного социально-экономического развития важны не только темпы экономического роста, но и создание условий для решения таких важных задач, как:

- 1) достижение социальной и технологической однородности экономического пространства страны;
- 2) снижение дифференциации уровня жизни по доходным группам и между различными регионами;
- 3) сближение технологического уровня производства в различных отраслях экономики;
- 4) повышение социально-технологической однородности экономики.

Именно посредством совершенного механизма государственных закупок эти задачи могут быть решены наиболее эффективно.

Государственные закупки выступают в качестве стимулирующего фактора для повышения макроэкономических показателей государства и регионов, как справедливо отмечается, «государственные закупки являются важным фактором формирования совокупного спроса и влияют на динамику

роста экономики и обеспечение занятости населения». Государство как субъект экономической деятельности, осуществляя значительные объемы закупок для удовлетворения общественных потребностей, способствует росту экономики, ее инновационному развитию, улучшению качества оказываемых социальных услуг. [48, с. 34]

Таким образом, вопросы регулирования государственных закупок во всем мире являются объектом пристального внимания со стороны законодателей - ведь в данном случае сам покупатель, то есть государство, заинтересован в максимальной эффективности процесса. Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям. Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран, то они являются действенным инструментом управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. Поэтому система государственных заказов, закупок продукции, работ и услуг для государственных нужд является мощным рычагом влияния государства на экономику.

## 2. Становление нормативно - правовой базы государственных закупок

Одним из важнейших методов научного исследования, а также весьма значимым фактором, который позволяет учитывать национальные особенности при формировании рекомендаций по изменению законодательства Российской

Федерации в области государственного заказа является анализ исторического опыта развития отечественного института государственного заказа.

В Древнем Риме еще в IV веке тотальное распространение получили так называемые литургии, в рамках которых государство возлагало на подданных те или иные социальные функции и обременения вплоть до перевозок, поставок для государственных нужд, принудительного труда и т.п. Все чаще по мере увеличения бюджетных проблем и демонетизации оборота происходило вторжение государства в свободную экономику директивным путем, а именно принуждением участников оборота к той или иной форме экономической деятельности под страхом жесточайших репрессий.

Основы существующих современных положений об осуществлении поставок товаров с целью предоставления их госструктурам в нашей стране были изначально заложены в 17 веке. Изначально основной целью размещения государственного заказа выступало сокращение затрат государственных средств и своевременное противодействие их нецелевому использованию. Размещение на конкурсной основе государственного заказа стало одним из самых действенных механизмов, способным решить данные проблемы. Фактически единственный заказчик от имени государства в допетровской Руси был представлен царским двором и непосредственно самим царем.

Указ царя Алексея Михайловича о подрядной цене на обеспечение доставки в город Смоленск сухарей и муки принятого от 7 июля 1654 года можно отнести к числу общих первых правовых законодательных актов, способных реализовать регулирование совершаемых государственных закупок. Конкретная розничная цена в размере 35 копеек или 45 копеек или же 2 рубля могла вполне назначаться за определенный объем доставляемого груза, который измерялся возами, кулями и прочими мерами. Фактический подрядчик на подобных условиях обязывался отвезти товар из одного города в другой, при этом освобождаясь от государственной пошлины. Таким образом, уже начали появляться ключевые признаки конкурсных торгов – поиск исполнителей, заказ

публичного характера, условия, хотя на самом деле никаких конкурсов пока еще нет.

Период правления Петра I характеризуется приобретением системного характера нормативного регулирования правоотношений, которые связаны с заключением государственных контрактов в нашей стране. Прежде всего это было вызвано проводимым реформированием экономической и общественно-политической жизни государства. Начало XVIII в. характеризуется формированием аппарата общероссийского центрального управления государством, подчинявшегося Сенату, а также работой целого ряда канцелярий, приказов и контор, к полномочиям которых относилось и регулирование общественных отношений в различных областях государственной деятельности. Канцелярия подрядных дел, основанная в 1715 г. для управления делами по казенным подрядам и сборам недоимок с губерний была одним из таких ведомств. [11]

В данный период времени все объявления о проводимых конкурсах могли быть вывешены на всех воротах города, для того чтобы лица, покидающие или приходящие в город, могли без особого труда ознакомиться с ними на начальном уровне. Все возможные льготы также обычно сообщались поставщикам и подрядчикам, были перечислены лица, уже осуществляющие работу по государственным заказам. Именно Канцелярия подрядных дел непосредственно курировала все рассматриваемые вопросы продаж и поставок.

Период правления Петра I был отмечен изданием нескольких нормативно-правовых актов, которые регламентируют заключение государственных (казенных) контрактов по различным направлениям, таким как: строительство казенных дорог, мостов, зданий, поставка провианта и фуража и др.

В начале июня 1721 года было принято решение принять Сенатский Указ об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и каких-либо поставок. С лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены и тем самым нанесших значительные убытки казне (если их вина

была доказана), требовали «передаточные деньги» (т.е. переплаченные) и известный штраф. В том же году был принят «Регламент Адмиралтейства и Верфи», пункт 15 которого назывался «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться».

Схема обобщенной работы с подрядчиками выдвигала такую идею работы, как: в то время когда непосредственно возникала насущная необходимость подряда, нужно было произвести выпуск билетов с фактическим указыванием нанимаемого подряда, определенного времени, с которого надо было начинать принятие заявок, и фактическое место, в которое обязывались прибыть соискатели данного подряда. Обычно это была канцелярия обер-комиссара от подряда и покупки.

Все билеты должны быть отправлены полицмейстеру, непосредственно который с целой свитой своих подчинённых ходил по прилегающей территории и с барабанным боем осуществлял прибытие их в некоторых нужных месторасположениях. Одновременно шла рассылка необходимых билетов в администрации других городов.

В 1722 г. был принят «Регламент управления Адмиралтейства и Верфи», который заслуживает особого внимания, поскольку название пятнадцатой статьи «Коим образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться».

1775-1776 годы характеризуются проведением одной из наиболее значимых радикальных реформ государственного управления. Нормативный акт, по которому осуществлялось это реформирование, далее получил название «Учреждение о губерниях». Необходимо отметить, что этот узаконенный акт довольно долгое время определял развитие Российской Федерации как некой общей государственной системы. «О контрактах по подряду, поставках, и откупах» - так именовалась Статья 118 вышеуказанного документа. Все единые правила, приведенные в этой статье, в конце концов послужили некой начальной точкой для соответствующих документов в самых разных ведомственных структурных подразделениях, по той причине, что в них в полном объеме учитывался весь опыт проведения торговых мероприятий на

осуществление поставок и закупок определенными государственными органами. Исходя из нового положения в конечном итоге во вновь созданную так называемую Казенную палату передавались все функции проведения аналогичных мероприятий. Именно ей в полной мере доверялось осуществлять заключение контрактов на такие суммы как 10 000 рублей на сроки продолжительностью более 4 лет. Как правило, Казенная палата не могла осуществлять выдачу, как это было раньше, задатка или предоплаты, и вся конечная ответственность за полным соблюдением всех условий заключенного договора лежала на самом подрядчике.

В далеком 1802 году еще Александром первым был подписан «Устав о провианте для продовольствия войск», особое внимание в котором уделялось расчетам всех справочных цен для осуществления проведения закупок, что, очевидно, предполагало в большей степени значительное расширение числа фактических адресатов вводимой нужной нормы.

Ст. 1180 Устава гражданского судопроизводства устанавливала, что жалобы на неправильное производство торга должны были подаваться в 7-дневный срок (срок для укрепления имени за покупателем) и принесение жалобы приостанавливало до ее разрешения исполнение определения об укреплении имени за покупателем.

«Положение о казенных подрядах и поставках» (1900-1917 гг.) сыграло важную роль в историческом формировании и развитии института государственного заказа в России.

Обязательное производство публичных торгов устанавливалось дореволюционным отечественным правом для ряда договоров, которые заключались государственными органами, включая казенные подряды и поставки.

После государственного переворота 1917 года процесс формирования отечественного законодательства о госзакупках был повернут вспять. Декретом СНК от 21.01.1919 «О заготовке продовольственных продуктов»[ был установлен прямой запрет на заготовку и провоз продуктов любым

организациям, кроме государственных органов продовольствия и их контрагентов. На основании разверстки, установленной Наркомпродом, до производителей доводились твердые задания по поставке продовольствия государству, вводились сроки поставок и твердые цены на поставляемое продовольствие. В течение 1920 г. были изданы декреты об обязательной поставке в порядке разверстки коровьего масла, яиц, убойного скота, меда, сена и соломы.

Продразверстка применялась на основе классового принципа: с богатых — много, со средних крестьян — умеренно, с бедных крестьян, как правило, не бралось ничего либо самое минимальное количество продовольствия. Нельзя не отметить тот факт, что данная организационно-правовая форма заготовок повсюду встречала недовольство среди крестьян, поскольку не редки были случаи принудительного изъятия даже того минимального количества зерна, которое предназначалось для посевных работ и прокорма скота и не должно было изыматься.

В начале нэпа закон устанавливал, что заготовки льна, пушнины, кожевенного сырья, пеньки могли осуществлять только специальные государственные органы, а уже в феврале — апреле 1922 г. монополия на эти продукты была ликвидирована. Возникают и другие виды договоров, такие как комиссии и поставки, которые использовались с целью заготовок сельскохозяйственных продуктов и сырья для государственных нужд. Государство удовлетворяло свои потребности в сельхозпродукции не только с помощью продналога, но и с помощью неналоговых заготовок для государственных нужд. Потребкооперация, осуществлявшая эти заготовки, «обязывалась их вести исключительно путем прямого товарообмена по соотношению обменных эквивалентов (цен) 1:3, в соответствии с которым закупочные цены на сельхозпродукцию должны быть равными их довоенному уровню, а на промышленные товары превосходить его в 3 раза».

Договор контрактации отдельных видов сельскохозяйственной продукции как организационно-правовая форма закупок применялся с 1925 г.,

но наибольшее развитие он получил с 1927 г. Законодательно договор контрактации был закреплен в Постановлении СНК СССР от 08.03.1927 «О мерах по поддержанию льноводства». Договор контрактации существенно отличался от обычного гражданско-правового договора купли-продажи рядом специфических черт (применением стимулирования за повышение урожайности сельскохозяйственных культур; авансированием товаропроизводителей деньгами; снабжением их семенами и минеральными удобрениями и т.д.). [35, с. 306-308]

Постановлением СНК от 07.10.1929 «О контрактации продуктов сельского хозяйства» раскрывалось содержание этого договора. Кроме условий об количестве, ассортименте, стоимости сельхозпродукции, сроках, в нем определялась обязанность хозяйства о четком выполнении планового государственного задания на засев определенной площади и сдачу необходимого количества сельхозпродукции. Обязанностью заготовителей было не только принимать и оплачивать продукцию, но и выполнять заказы хозяйств по снабжению их средствами производства, организовывать техническое обслуживание хозяйств, осуществлять производственное кредитование.

Следовательно, в период 1918-1930 годов (за исключением нэпа) закупки сельскохозяйственной продукции в государственные продовольственные фонды носили больше административно-командный характер, а не договорной. К тому же постоянная смена государством организационно-правовых форм закупок сельскохозяйственной продукции (продразверстка, контрактация, продналог) никак не способствовала стабильности и эффективности правоотношений в этой стратегически важной для любого государства сфере.

В последующий советский период государственный заказ связывался только с обеспечением важных функций государства, поэтому вместо института госзаказа действовала колоссальная система Госснаба, которая распределяла все, что производили в стране или ввозили к нам. Централизованная экономика прибегала к таким инструментам в целях закупки

особо важной продукции, обеспечения производства этой продукции ресурсами, поставки готовой продукции по установленной цене, создания заинтересованности исполнителей.

Новый уровень правового регулирования гражданско-правовых отношений, в центре которых были товары народного потребления и продукция производственно-технического назначения, был достигнут в последние два десятилетия коммунистического режима. В этот период времени были апробированы новые положения о поставках, которые содержали нормативную совокупность дозволений и запретов, характерных публично-правовому урегулированию.

Л.А. Новоселова отмечает, что понятие «публичные торги» используется в ГК РФ, обычно, для определения особого порядка реализации имущества должник. На принудительность процедур «публичных торгов» как их отличительный признак указывает В.В. Балакин. [26, с. 350]

Подобное положение назначало три конкретных вида торговых мероприятий: устные торги, торги при помощи напечатанных объявлений, а также торги смешанного характера. Устные торги всегда производились в непосредственном присутствии назначенных ведомств определенных чиновников или же каких-либо депутатов, а также всех желающих принять участие в подобных мероприятиях. Сами торги могли производиться путем записи цены, которая объявлялась каждым их торгующихся именно до тех пор, пока «никто ниже цены на поставки объявлять не будет». Спустя три дня могли быть произведены повторные торги, непосредственно при которых могли выявиться все желающие сделать более выгодные определенные предложения существующей казне. Фактический победитель торгов понуждался дать подписку о личном исполнении подряда на условиях, оглашенных на торгах, при неизменной цене.

Сами торги посредством изготовленных при помощи печатных устройств объявлений проводились только тогда, когда имела место определенная

поставка необходимых предметов, которые закупались за границей, а также поставки на некоторые довольно значительные суммы.

При осуществлении проведения смешанных торговых мероприятий в первую очередь велся устный торг со всеми присутствующими, а после были рассмотрены все поданные или присланные при помощи почты объявления. В конечном результате могло быть выявлено конкретное лицо, которое сделало наиболее выгодное для существующей казны предложение, с которым в конце концов и заключался договор.

С того времени конкурсная система российских государственных закупок развивалась и совершенствовалась вплоть до 30-х годов XX века и была отменена уже в советское время со сворачиванием НЭП. В условиях централизованного планирования экономики страны конкурсные механизмы государственных закупок оказались не востребованы. Переход к рыночной экономике в конце XX века потребовал от государства новых подходов, отличных от системы советского госнаба.

Усиление начал эквивалентности в отношениях по государственным заготовкам сельскохозяйственных продуктов по мере замены обязательных поставок госзакупками обусловило введение в этой связи юридического равенства их участников, что нашло свое внешнее выражение в использовании договорной формы.

Если говорить о значении каждого из названных выше договоров как оснований возникновения права собственности государства, то на первое место следует поставить договор контрактации, которым оформляется государственная закупка сельскохозяйственной продукции у колхозов и совхозов (ст. 51 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Если сдающей организацией по договору контрактации является колхоз, то сельскохозяйственная продукция переходит из собственности колхоза в собственность государства. На основании договоров контрактации государство приобретает у колхозов в собственность миллионы тонн зерна, овощей, хлопка, сахарной свеклы, семян масличных культур, мяса, молока, яиц,

шерсти, а также много других продуктов сельскохозяйственного производства. Государство становится собственником этих продуктов с момента их приемки заготовительной организацией (ст. 30 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик).

Если посмотреть историю контрактной системы современной России, то можно увидеть, что развитие контрактной системы после распада СССР проходило в несколько этапов:

- первый этап 1992-1993 гг;
- второй этап 1993-1997 гг;
- третий этап 1997-2005 гг;
- четвертый этап 2005- 2013 гг;
- пятый этап с 2014 г. по настоящее время. [11]

Первый этап развития, начался с принятия первого закона в постсоветское время, регулировавшего сферу государственного заказа, Закон РФ от 28 мая 1992 г. №2859-1 «О поставках продукции и товаров для 13 государственных нужд», и продлился он в период с 1992 по 1993гг.

Второй этап в развитии российского законодательства о государственном заказе (1993-1997гг.) характеризуется принятием конституции РФ 12 декабря 1993г., и принятием 13 декабря 1994 г. Закона № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

К третьему этапу развития российского законодательства о государственном заказе можно отнести период с 1997 по 2005 г. Принятие Указа Президента РФ 8.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» послужило началом этого этапа.

Началом четвертого этапа развития законодательства Российской Федерации в области государственного заказа (2006-2013 гг.) послужило принятие Закона от 27.01.2005 № 94-ФЗ.

Первый закон, принятый в постсоветское время и регулирующий сферу государственного заказа, - Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (далее - Закон № 2859-1). Именно он положил начало первого этапа развития контрактной системы государственных закупок современной России.

Преамбулой Закона № 2859-1 закрепилось положение о том, что Закон регулирует отношения по формированию, размещению и исполнению на контрактной основе заказов на поставку и закупку продукции для государственных нужд.

Из постановления Совета министров РСФСР от 23 октября 1991 г. было заимствовано и включено в Закон № 2859-1 без каких-либо видоизменений положение о неустойке в размере 50% недопоставленной продукции, взыскиваемой с поставщика в пользу покупателя.

В научной юридической литературе отмечено, что нормы об ответственности, предусматриваемые Законом № 2859-1, на практике не имели применения, так как в Законе № 2859-1 был предусмотрен высокий размер санкций за нарушение обязательств по государственному контракту [62]. 14

Первым в истории постсоветской России нормативный правовой акт, содержащий термин «федеральная контрактная система», и изданный в целях реализации Закона РФ № 2859-1 от 17 августа 1992 г., был Указ Президента РФ № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы».

Анализ нормативных правовых актов, принятых на первом этапе развития отечественного законодательства о государственном заказе (1991- 1993гг.), позволяет утверждать, что отмена централизованной системы планирования и распределения государственного заказа не способствовала созданию целостного, непротиворечивого законодательства о государственном заказе. И в приведенных нормативных правовых актах рассматриваемого периода так и не нашла своего места продуманная модель отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не получил удовлетворительного решения вопрос о балансе

прав, обязанностей и ответственности как поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и государственных заказчиков, отсутствовало регулирование отношений по планированию и исполнению государственного заказа. Упразднив систему планирования и централизованного распределения государственного заказа, новое российское государство не представило старой советской системе никакой альтернативы, ограничившись туманными фразами об экономической заинтересованности и ответственности сторон и продекларировав договор как основу рыночных отношений. Иными словами, рассматриваемый период оказался временем упущенных возможностей, когда в сфере государственного заказа было заложено большинство из тех проблем, которые отечественному законодателю не удастся решить и по настоящее время.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, которая послужила началом второго этапа в развитии российского законодательства о государственном заказе (1994-1996 гг.).

13 декабря 1994 г. был принят Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее - Закон № 60-ФЗ), в связи с чем Закон РФ № 2859-1 был признан утратившим силу.

Как следует из преамбулы Закона № 60-ФЗ, данный нормативный правовой акт регулирует отношения по поставкам для федеральных государственных нужд.

В первоначальной редакции Закона № 60-ФЗ под федеральными государственными нуждами понимались потребности РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ.

Одновременно с данным положением в п. 3 ст. 1 Закона № 60-ФЗ было закреплено правило о том, что потребности субъектов РФ в продукции определяются органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с общими принципами и положениями настоящего Федерального закона [25].

Законодатель решил исключить из сферы действия данного Закона № 60-ФЗ отношения по выполнению работ и оказанию услуг для государственных нужд, что вряд ли является обоснованным.

Второй этап развития отечественного законодательства о государственном заказе (1994-1996 гг.), несмотря на вступление в силу Закона № 60-ФЗ, не привел к созданию законодательной основы развития российского законодательства о государственном заказе.

Период с 1997 по 2005 г. можно отнести к третьему этапу развития российского законодательства о государственном заказе.

Неудовлетворительное состояние законодательства обусловило принятие Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и утверждение «Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд» [26]. 16

Только спустя два года после принятия Указа № 305 6 мая 1999 г. был принят Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» (далее - Закон № 97-ФЗ)[27].

Необходимо отметить, что в первой редакции законопроекта, внесенного Правительством РФ 18 июля 1997 г. в Государственную Думу, были закреплены совсем другие нормы, чем те, которые в конечном итоге появились в окончательной редакции.

Законопроект имел другое название («О торгах на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд»), распространял свое действие на федеральный, региональный и муниципальный уровень, предусматривал способы обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту, содержал регулирование всех способов закупок, предусмотренных Указом № 305, содержал отдельную главу по особенностям закупки услуг.

Несмотря на то, что законопроект разрабатывался на основе Указа № 305 в поступившем в Государственную Думу заключении Президента РФ от 12 ноября 1997 г. содержание проекта было подвергнуто жесткой критике.

Закон № 97-ФЗ полностью исказил содержание и смысл Указа № 305. Так например, Закон № 97-ФЗ не распространял свое действие на региональный и муниципальный уровень, регулировал порядок проведения только конкурса (другие способы размещения государственного заказа, установленные в Указе № 305, были исключены из сферы действия закона), допускал к участию в конкурсе только лиц, обладающих производственными мощностями, оборудованием и трудовыми ресурсами, тем самым существенно затруднив допуск к участию в размещении государственного заказа других лиц.

Не предусматривал Закон № 97-ФЗ способы обеспечения исполнения обязательств, неполно раскрывал перечень информации, которая должна была в обязательном порядке содержаться в конкурсной документации, а также не содержал перечня квалификационных требований к участникам (отсутствие задолженности по налогам и сборам, банкротства и т. п.).

Результатом принятия Закона № 97-ФЗ стало необоснованное предоставление льгот хозяйствующим субъектам, ограничение самостоятельности поставщиков, установление критериев, требований и процедур, носящих дискриминационный характер, нарушения государственными заказчиками основных положений торгов и многие другие злоупотребления.

Таким образом, к началу XXI в. в России так и не было создано целостное законодательство о государственном заказе, что свидетельствовало, как отмечают Н. В. Нестерович и В. И. Смирнов, о необходимости «принятия нового закона о государственных закупках, устраняющего имевшиеся противоречия между целым рядом нормативных документов» [50].

Период 1997-2005 гг., связанный с принятием третьего по счету закона о государственном заказе, так и не привел к решению системных проблем. Основной причиной провала третьей реформы государственного заказа

являлось отсутствие единой государственной политики и концепции развития отечественного законодательства о государственном заказе.

Большое количество времени было уделено разработке и принятию нового закона о государственных закупках, и лишь только 17 августа 2004 г. в Государственную Думу Правительством РФ был внесен проект закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Открытый конкурс по-прежнему оставался основным способом размещения заказа. Наряду с открытым конкурсом законопроект предусматривал также внеконкурсные способы, а именно запрос котировок и размещение заказа у единственного поставщика. В законопроекте также была предусмотрена в рамках отдельной главы процедура предварительной квалификации. Законопроект распространял свое действие на все уровни публичной власти и по своей концепции был возвратом к Указу № 305.

Между первым и вторым чтением проект закона был полностью переработан, в связи с передачей полномочий в сфере контроля 18 государственного заказа от Министерства экономики РФ к новой федеральной службе – ФАС России.

Именно в версии ФАС России и был принят 21 июля 2005 г. Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ) [28], вступивший в силу с 1 января 2006 г. [24, с.29]

Принятие Закона № 94-ФЗ ознаменовало собой начало четвертого этапа развития законодательства РФ о государственном заказе (2006-2013 гг.).

Безусловное достижение Закона № 94-ФЗ – это создание единого экономического пространства на территории РФ посредством установления единого порядка размещения заказов для всех уровней публичной власти.

Детальное регулирование процедуры торгов, под которыми стали пониматься конкурс, аукцион, а с 2009 г. также открытый аукцион в

электронной форме стало особенностью Закона 94-ФЗ. Такие способы размещения заказа, как размещение заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и запрос котировок также сохранились в новом законе.

Закрытый перечень способов размещения заказа способствовал унификации процедур, однако не учитывал специфику закупаемой государственными и муниципальными заказчиками продукции.

Одним из критиков Закона 94-ФЗ является В. И. Смирнов, полагающий, что Закон № 94-ФЗ - «это закон о псевдоконкуренции, псевдоэкономии, псевдоборьбе с коррупцией» [53].

Авторы доклада «Система госзакупок: на пути к новому качеству», анализируя опыт применения Закона № 94-ФЗ, выявили ряд системных проблем, к числу которых были отнесены:

- массовость нарушений процедур закона (в 2006 г. с нарушениями было проведено 80% закупок, в 2008-2010 гг. этот показатель устойчиво составлял 60%);

- на стадии размещения заказа - невозможность поддерживать контакты с участником, добросовестно исполнившим обязательства по предыдущим 19 контрактам, длительность процедур торгов, отсутствие антидемпинговых механизмов;

- на стадии исполнения заказа - невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий; высокие риски поставки товаров ненадлежащего качества; срыв установленных сроков поставки; ограниченный характер ответственности участника размещения заказа [54].

И. И. Смотрицкая, выражая свое несогласие с категоричной позицией В. И. Смирнова тем не менее выделяет ряд концептуальных недостатков Закона № 94-ФЗ:

- отсутствие единой системы понятий и определений;
- ориентация на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг;

– декларативность целей закона.

Анализ периода 2006-2013 гг. позволяет сделать вывод о том, что Закон № 94-ФЗ смог обеспечить единство экономического пространства Российской Федерации. Однако остальные цели, которые провозглашались ст. 1 Закона № 94-ФЗ (предотвращение коррупции, развитие добросовестной конкуренции, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования), не были достигнуты.

Одним из недостатком Закона № 94-ФЗ также является отсутствие понятийного аппарата, что оказывает весьма негативное последствие на судебно-арбитражную практику.

Цели, провозглашенные Законом № 94-ФЗ, не были достигнуты и установлением приоритета электронного аукциона над другими способами размещения государственного заказа, и отсутствием у заказчика какой-либо свободы в выборе способа размещения заказа.

Изначально продиктованный необходимостью создания условий для развития добросовестной конкуренции подход законодателя, который заключался в отказе от учета специфики товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг, в процессе применения Закона № 94-ФЗ постепенно стал изменяться на противоположную позицию. Тем не менее сформировать допустимое законодательное регулирование отношений в области государственного заказа учитывая специфику товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг не удалось.

Наконец, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ) [28] отражает совершенно иное понятие. Согласно п. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ под контрактной системой понимается «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми

актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд». [48, с. 34]

На данный момент в Российской Федерации последним этапом развития федеральной контрактной системы можно считать принятие Закона № 44-ФЗ. На рисунке 1 схематично представлена структура организации и управления государственными закупками в Российской Федерации.



Рис.1.1. - Структура организации и управления государственными закупками в Российской Федерации

Источник [62, с. 50]

Таким образом, можно сделать вывод о том, что становление законодательства Российской Федерации в области государственных закупок, начиная с 1991 года, претерпело достаточно существенные изменения. Сутью контрактной системы, введенной в Российской Федерации с 1 января 2014 года одновременно с вступлением в законную силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», является формирование полноценной системы регулирования закупок, при этом включая в себя все этапы, начиная от планирования, определения исполнителя, поставщика или подрядчика и заканчивая исполнением контракта и приемки товаров, выполненных работ, оказанных услуг. Важнейшее новшество Федерального Закона № 44-ФЗ - это подход, согласно которому все стадии государственных

закупок подлежат законодательному регулированию, от начальной стадии – планирования государственных закупок, до исполнения государственного контракта, введением мониторинга и аудита.

### 3. Методика и особенности осуществления государственных закупок в РФ

Исторический аспект системы государственных закупок в России позволяет выделить несколько моделей, которые сменяли друг друга на протяжении более двадцати лет и стали основой для формирования на современном этапе федеральной контрактной системы как новой модели системы государственных закупок.

Таблица 1.1.

#### Особенности моделей системы государственных закупок в период с 1992 по 2013 гг

Модел ь	Годы	Характеристика модели	Особенности
1	1992-1994	Система образована для реализации инвестиционных и целевых программ; проведение геологоразведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, топографо-геодезических и картографических работ, а так же природоохранных мероприятий ;выполнения международных экономических обязательств; создание и поддержание государственных резервов и резервов для ликвидации последствий стихийных бедствий , чрезвычайных ситуаций и выполнение непредвиденных работ , поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны; обеспечения устойчивого функционирования системы образования Здравоохранения , социального обеспечения , агропромышленного комплекса, транспорта общего пользования , культуры , искусства, туризма и физической культуры, гидрометеорологической службы, органов Государственного управления Российской Федерации ; обеспечения программ развития и функционирования городского хозяйства столицы российской федерации г. Москвы.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Упразднены все формы государственного обеспечения материально техническими ресурсами и их централизованное распределение</li> <li>- Обязательное участие для агентов, которые занимают доминирующее положение на товарном рынке, обладают технологической монополией на производство отдельных видов продукции</li> <li>- Наличие обширного спектра льгот для субъектов института (участников)</li> <li>- Возможность ведения переговоров между субъектами</li> <li>- Не определены сроки реализации закупок через механизм института</li> <li>-Участие в закупках только отечественных субъектов</li> </ul>

## Продолжение Таблицы 1.1.

		<p>Институт образован для реализации инвестиционных и целевых программ; проведение геологоразведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, топографо-геодезических и картографических работ,</p> <p>Основными инструментами является</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Конкурс (открытый и закрытый)</li> <li>2) Закупки из единственного источника</li> </ol>	
2	1994-1997	<p>Система предназначена для создания и поддержания государственных и материальных резервов Российской Федерации ; поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности российской федерации; обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических , в том числе валютно-кредитных , обязательств Российской Федерации ; реализации федеральных целевых программ.</p> <p>Основными инструментами являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Конкурс ( открытый и закрытый )</li> <li>2) Аукцион</li> <li>3) Закупки из единственного источника</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ориентация института исключительно на федеральный уровень власти.</li> <li>• Отсутствие института контроля.</li> <li>• Наличие льгот в виде льготы по налогу на прибыль (доход), целевые дотации и субсидии и представления кредитов на льготных условиях</li> <li>• Ограничение участия в закупках только отечественных субъектов</li> </ul>
3	1997-2005	<p>Система предназначена для обеспечения потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах )</p> <p>Основными инструментами являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Конкурс ( открытый, закрытый ,внутренний )</li> <li>2) Двухэтапные торги</li> <li>3) Запрос котировок</li> <li>4) Закупки из единственного источника</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Система рассматривает взаимоотношения между его субъектами на всех уровнях власти</li> <li>• Установлены жесткие барьеры входа для фирм участников, не подлежащие дополнениям со стороны заказчиков</li> <li>• Возможность делегирования полномочий по организации закупок частным фирмам</li> <li>• Наличие квалификационного отбора перед торгами</li> </ul>
4	2006-2013	<p>Система предназначена для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации государственных заказчиков ( в том числе для реализации межгосударственных , федеральных и региональных целевых программ) исполнения международных обязательств; решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий .</p> <p>Основными инструментами являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Конкурс (открытый, закрытый )</li> <li>2) Аукцион</li> <li>3) Запрос котировок</li> <li>4) Закупки из единственного источника</li> <li>5) Закупки на товарных биржах</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обязательное использование торгов как инструмента реализации механизма закупок</li> <li>• Электронная торговля (аукционы)</li> <li>• Отсутствие льгот для большинства субъектов-участников (кроме учреждений уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов)</li> </ul>

Особенностями модели системы государственных закупок функционирующей в период с 1992 по 1994 год является то, что выбор и дальнейшее заключение госконтракта заказчик вместе с экспертной комиссией осуществляет самостоятельно, основываясь на определённых наиболее выгодных экономических условиях исполнения контракта. Заказчику отводится лишь роль в определении основной концепции процесса закупок. Для инструментов механизма системы государственных закупок в данной модели отсутствуют сроки реализации. Практика показывает, что функционирование механизма данной модели является неэффективным ввиду того что легитимными институтами не учитывалась специфика развития экономики и этапа приватизации. Возникшие в системе государственных закупок противоречия, побудили его перестройку и построение новой модели.

Главными особенностями модели системы государственных закупок пришедшей на период с 1994 года по 1997 являлись следующие: во - первых ориентация механизма системы государственных закупок на федеральный уровень власти, во-вторых неопределенность прав заказчиков в контексте самостоятельного регулирования обеспечения государственных нужд и в – третьих отсутствие контроля за исполнением и реализацией механизма государственных закупок.

В период с 1997- 2005 гг начинается развитие принципов методологии организации закупочных процедур и соответствующих инструментов реализации заказа. В отличие от предыдущей модели третья модель затрагивает в себя взаимоотношения между ее субъектами на всех уровнях государственной власти. Появляются первые меры по ужесточению барьеров входа, такие как обеспечение участия в закупках, требования по исполнению контракта и т.д. которые не подлежат дополнению со стороны заказчиков. Органам исполнительной власти дается право по делегированию своих полномочий фирмам-поставщикам. Происходит внедрение новых инструментов реализации системы госзаказа, таких как квалифицированный отбор, двухэтапные торги, внутренние конкурсы. Легитимные институты четко устанавливают их

механизм. Одной из обязанностей заказчиков помимо определения общей концепции процедуры закупок становится разработка четкой характеристики и технического описания закупаемого блага. Начинают учитываться время и расходы на реализацию механизма госзакупок, а также разрешается участвовать в механизме закупок иностранным субъектам хозяйствования. Однако, данной модели так и не удалось избежать противоречивости рыночным условиям, что в свою очередь привело к необходимости разработки новой модели, которая позволила бы разрешить данные несоответствия.

Особенностью четвертой модели системы государственных закупок является введение условия об обязательном использовании торгов как инструмента реализации механизма закупок. Меры по установлению барьеров для входа субъектов на рынок ужесточаются еще сильнее. Четко определяются механизмы государственных закупок, инструменты и технология их применения. Сменяется ориентация данной системы от поставки качественного блага к экономии бюджетных средств, что подтверждается отказом от инструмента квалификационного отбора. Отсутствуют инструменты по борьбе с демпингом. Основным инструментом является аукцион, ориентирующийся на минимальную цену исполнения контракта. Четвертая модель не предусматривает защиту интересов заказчика от недобросовестного поведения поставщиков: Механизм госзакупок не мотивирует заказчиков на эффективное расходование средств и не учитывает совокупный экономический эффект. Однако здесь уже предусматриваются механизмы применения судебных санкций за нарушение условий контракта, а также внесение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков.

Таким образом, анализируя особенности моделей системы государственных закупок необходимо выявить ряд особенностей, присущих каждой модели: Во-первых, с точки зрения институциональной теории государство выступает субъектом рыночных отношений в системе государственных закупок. Как любой субъект государство призвано выполнять определенные задачи, достигать определенных целей. Достигая экономические

цели через государственные закупки, государство вступает в рыночные контрактные отношения. Через контрактные отношения между государством как заказчиком товара, работы, услуги устанавливаются взаимоотношения с хозяйствующими субъектами различных форм собственности, которые выступают в той системе в виде участников, подрядчиков. Таким образом, государство выступает агентом системы государственных закупок, который формирует институциональные основы и выступает в качестве заказчика, субъекта взаимоотношений с хозяйствующими субъектами. Второй особенностью системы государственных закупок является легитимность всех принятых правил и норм в рамках института. В-третьих, государственные закупки делятся согласно институту государственных закупок на три направления: общегосударственное, военно-государственное и внутриведомственное. В-четвертых, эволюция каждой модели порождает деформализацию установленных правил, что свидетельствует о ее несовершенстве. В-пятых, система государственных закупок использует унифицированные инструменты закупок, которые не предназначены для закупок технически сложных и инновационных потребностей.



Рис. 1.2 - Особенности системы государственных закупок

Источник [32, с. 25]

Возникновение федеральной контрактной системы как новой модели института государственных закупок является одним из способов борьбы с неформальными, коррумпированными отношениями между субъектами института государственных закупок. Но в то же время практически все его свойства, перечисленные выше, остаются актуальными на сегодняшний день.

Особенности, присущие федеральной контрактной системе на сегодняшний день представлены в таблице 1.2.

Таблица 1.2

Особенности новой модели системы государственных закупок с 2013 г. по настоящее время

Критерий	Характеристика
Субъект 1 — государство	Государственный заказчик в лице органов государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени РФ или субъекта РФ; муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение; федеральный орган исполнительной власти; юридическое лицо, которому государственный заказчик на условиях договора передал часть своих функций по реализации заказа
Субъект 2 — фирма	Поставщик (исполнитель), осуществляющий деятельность по производству благ и подавший заявку на участие в закупках (как юридические, так и физические лица)
Объект взаимоотношений субъектов института	Потребности РФ в товарах (работах, услугах)
Источники финансирования	Бюджетные средства и внебюджетные источники финансирования
Контроль над взаимодействием субъектов	Министерство экономики РФ Общественный контроль Экспертные комиссии Антимонопольная служба Антимонопольная служба по оборонному заказу Счетная палата
Инструменты стимулирования взаимодействий субъектов	Преференции для отдельных субъектов
Условия прекращения взаимоотношений субъектов	По инициативе заказчика По согласованию сторон По инициативе поставщика
Форма взаимодействия субъектов института	Добровольная для участников размещения заказа Обязательная для государства Обязательная для отдельных экономических субъектов, обладающих монопольным правом на отдельные блага

Инструменты института	Способы определения поставщика: открытый конкурс; конкурс с ограниченным участием; двухэтапный конкурс; закрытый конкурс; закрытый конкурс с ограниченным участием; закрытый двухэтапный конкурс; электронный аукцион; закрытый аукцион; запрос котировок; запрос предложений; закупка у единственного поставщика. Реестры контрактов, банковских гарантий; реестр недобросовестных поставщиков; реестр жалоб; единое информационное пространство; план закупок, план-графики закупок; нормирование; общественное обсуждение; электронные торговые площадки
Прозрачность (информационное обеспечение)	Обязательная публикация информации о государственных закупках в единой информационной системе. Основные требования, которым должна отвечать информация, — полнота и достоверность

Источник [24, с. 28]

Постулат федеральной контрактной системы — нацеленность на результат. Система госзакупок обязывает строго обосновывать все закупки исходя из задач, поставленных перед заказчиком государственной финансовой политикой. Кроме того, все результаты закупочной деятельности должны быть сопряжены с целевыми показателями государственных программ. С этой целью формируется вертикально интегрированная система контроля института государственных закупок.

Заказчик обязан публично обосновывать каждое свое решение в едином информационном пространстве. Таким образом, контроль как инструмент института государственных закупок — это не только формальный контроль, но и попытка создать эффективный инструмент контроля качества закупочной деятельности.

Первоочередная задача, которая стоит перед новой моделью системы государственных закупок, — интеграция его в электронное пространство.

Формирование единой информационной системы закупок позволяет аккумулировать следующую информацию: планы закупок; планы-графики; информацию о реализации планов закупок и планов-графиков; информацию об условиях допуска иностранных товаров, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами; условия применения национального режима (национальный режим — исключение, а не правило); информацию о закупках, об исполнении контрактов; реестр контрактов, реестр недобросовестных поставщиков; библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов; реестр банковских гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; перечень международных организаций, созданных в соответствии с международными договорами, участником которых является Россия, а также финансовую отчетность организаций, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок; отчеты заказчиков; каталоги товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; нормативные правовые акты; информацию о складывающихся на товарных рынках ценах на товары, работы, услуги.

Законодательное закрепление планирования и нормирования в закупочной деятельности позволяет минимизировать «сезонность» закупок. Планирование позволяет не только перераспределять финансовые ресурсы равномерно в течение года, но и формировать финансовую политику и составлять производственные программы хозяйствующим субъектам, которые посредством единой информационной системы могут ознакомиться с планами заказчиков. Планирование осуществляется в два этапа:

- 1) составление плана-графика;
- 2) формирование плана закупок.

Принципиальным различием планов является срочность по отношению к приобретению общественных благ. Планы-графики закупок составляются на финансовый год, то есть являются элементом текущего финансового

планирования. Планы закупок — это долгосрочные планы, которые формируются на определенный период (как правило на три года).

Федеральная контрактная система так же, как и предыдущие модели системы государственных закупок, предполагает участие физических лиц в поставке общественных благ. Однако необходимо отметить, что спектр закупок, в которых могут принимать участие физические лица, довольно узок. В основном физические лица выступают в качестве участников закупки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на поставку жилых квартир, создание произведений литературы и искусства.

В соответствии с действующим российским законодательством практически невозможны случаи поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг именно физическим лицом, так как это будет расценено как незаконное предпринимательство.

Еще одной особенностью новой модели системы государственных закупок является появление новых инструментов закупок: двухэтапных конкурсов открытого и закрытого типа; конкурсов с ограниченным участием; конкурсов с предквалификационным отбором; запроса предложений. Появление таких инструментов обусловлено целевой ориентацией института. Федеральная контрактная система закладывает новые правила и нормы, которые позволят осуществлять в будущем поставку не просто общественных благ, а высокотехнологичных, инновационных общественных благ. [11]

Кроме того, появляется такой инструмент контроля, как эксперт или экспертная организация — обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком (участником закупки) вопросам. При закупках

общественных благ стоимостью свыше 1 млрд р. действует общественный контроль.

Система государственных закупок формирует антидемпинговые меры в отношении участников размещения заказа, которые помогают снизить цену контракта более чем на 25 % от начальной (максимальной) цены. Для таких участников в полтора раза увеличивается размер обеспечения исполнения контракта, или им предлагается представить документы, которые подтвердили бы их добросовестность как хозяйствующих субъектов и участников государственных закупок. Обеспечение исполнения контракта — это своего рода финансовая ответственность поставщика (исполнителя, подрядчика) по контракту. Оно предоставляется заказчику непосредственно тем участником, с которым будет заключен контракт по закупке. Обеспечение исполнения контракта выступает для заказчика гарантией того, что поставщик (исполнитель, подрядчик) исполнит своевременно и надлежащим образом свои обязательства.

Теперь, согласно правилам и нормам системы государственных закупок, заказчики обязаны предоставлять преференции учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, а также организациям инвалидов. У этих субъектов института государственных закупок заказчики обязаны размещать не менее 15 % совокупного годового объема заказов.

Федеральная контрактная система дает новые возможности для субъектов системы государственных закупок по одностороннему расторжению контракта. Ранее такой возможности у них не было, расторжение осуществлялось только по решению суда. Кроме того, у субъектов появляется возможность вносить изменения в условия контракта, заключенного ранее, с целью минимизации рисков закупочного цикла.

Немаловажным направлением развития системы государственных закупок является формирование барьеров входа. Ранее, при существовании предшествующих моделей системы государственных закупок, делались подобные попытки, но, тем не менее, заказчики постоянно сталкивались с

недобросовестными исполнителями. Новая модель системы государственных закупок предполагает применение соответствующих инструментов отбора, стимулов и санкций для недобросовестных и некомпетентных экономических агентов. В частности заказчику вменяется право требовать от участника размещения заказа документ, подтверждающий его квалификацию, а также информацию о необходимой профессиональной и технической квалификации, трудовых и финансовых ресурсах, оборудовании и других материальных ресурсах для исполнения контракта, об опыте работы.

Добросовестность и компетентность субъектов института государственных закупок будут оцениваться по результатам деятельности с использованием следующих критериев:

- соблюдение и качественное исполнение поставщиками их обязательств по поставкам товаров, работ и услуг;

- эффективное выполнение заказчиками своих основных функций, для обеспечения которых осуществляются закупки.

Новая модель системы государственных закупок в виде федеральной контрактной системы сохраняет также принципы протекционизма по отношению к общественным благам, приобретаемым заказчиками. Она ориентирована на интеграцию в электронное пространство, что позволяет осуществлять повсеместный и качественный контроль над расходованием бюджетных средств.

Федеральная контрактная система позволяет адаптировать процедуры государственных закупок к особенностям разных рынков и специфике различных видов государственных нужд.

Одним из ключевых вопросов, на котором необходимо сделать акцент является обеспечение организационного, методического и инструментального взаимодействия контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Методика госзакупок представляет собой определенную совокупность организационных мероприятий и технологий их осуществления. Основным

назначением методики является повышение эффективности исполнения госзаказа. Методики организации и проведения государственных закупок различаются в зависимости от предмета закупки (особенно в части услуг: строительные услуги, консалтинговые и т. д.), а также зависят от степени развитости информационной инфраструктуры в конкретной стране (возможности информирования о закупках, электронного маркетинга и электронных аукционов, системы документационного сопровождения контрактов и т. д.).

Контрактная система в сфере закупок в целом предполагает увязку прогнозирования, планирования государственных закупок, размещения заказа, заключения контракта, мониторинга и аудита его исполнения, приемки выполненных работ, оценки результатов в целях контроля и планирования будущих закупок.

В общем виде механизм системы государственных закупок новой модели можно представить следующим образом (рис. 1.2.).

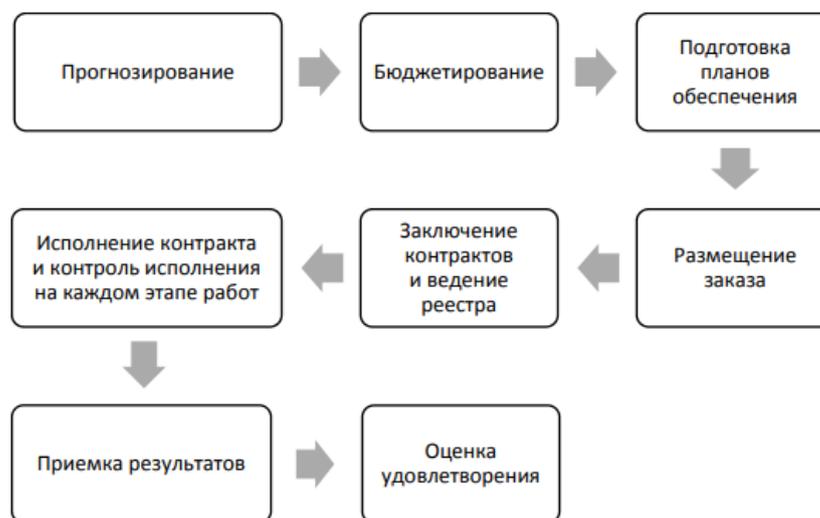


Рис. 1.2 - Механизм института государственных закупок

Источник [26, с. 350]

То есть, методология государственных закупок сегодня строится на базе действующего законодательства и предусматривает принципы осуществления госзакупок, планирование, различные способы закупок, методы установления начальной цены контракта, контроль в сфере закупок, а также обеспечение

прозрачности путем ведения реестров контрактов, банковских гарантий, недобросовестных поставщиков. Одним из основных направлений совершенствования системы государственных закупок в настоящее время является повышение их эффективности в государственном масштабе и масштабе отдельных отраслей.

Таким образом, в настоящее время система государственного управления в России, характерной чертой которого является централизованный характер, претерпевает значительные преобразования с целью адаптации к сложившимся экономическим реалиям. Так, дефицит средств, вызванный экономическими кризисами и нестабильностью цен на сырьевые ресурсы, особенно остро затрагивает функционирование организаций-получателей государственной поддержки и финансирования. Преодоление возникающих трудностей возможно благодаря осуществлению институциональных преобразований государственного управления с избеганием его попадания в институциональную ловушку. Новая модель государственных закупок, именуемая как федеральная контрактная система (ФКС) состоит из мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведения мониторинга, надзора, контроля и аудита. Главными направлениями работы в новом законе о контрактной системе стало изменение принципов работы государственного и муниципального заказа, достижение максимальной прозрачности и эффективности закупок, а также усиление антикоррупционного контроля. Принципиально важно, что нормы Федерального закона № 44-ФЗ возлагают на заказчика ответственность не только за формальное соблюдение всех закупочных процедур, но и за конечный результат закупки. В целом введение контрактной системы призвано существенно повысить качество обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет реализации системного подхода к формированию,

размещению и исполнению контрактов. Упор сделан на обеспечение прозрачности закупочной деятельности, начиная от планирования конкретной закупки и заканчивая приемкой работ и анализом полученных результатов.

## ГЛАВА 2:ОБОСНОВАНИЕ ПРОЦЕСА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РФ

### 2.1. Роль и место государственных закупок в экономике РФ

Перед тем как перейти к анализу роли государственных (общественных) закупок в системе мер, нацеленных на социально-экономическое развитие страны, целесообразно уточнить само понятие, используемое в магистерской диссертации.

Социально-экономическое развитие страны — это расширенное воспроизводство и постепенные качественные и структурные положительные изменения экономики, производительных сил, факторов роста и развития, образования, науки, культуры, уровня и качества жизни населения, человеческого капитала.

В социально - ориентированной экономике госзакупки – это один из мощных и эффективных инструментов государственной политики в решении таких важнейших задач как: обеспечение единства экономического пространства, развитие рынков и сохранение конкурентной среды, поддержка регионов и групп населения, развитие определенных субъектов рынка и секторов экономики, подготовка госуправления экономикой в условиях членства в ВТО. [22, с. 65]

Развитый механизм госзакупок позволяет более эффективно и более справедливо использовать при выполнении госзаказа потенциал частного предпринимательства, обществ инвалидов, предприятий в малых городах и т. д., что содействует обеспечению устойчивости экономического развития, ускоренному и сбалансированному решению актуальных задач социально-экономического развития.

Для оценки места и важности данного инструмента в экономике России необходимо обратиться к реальным статистическим данным. Вопрос эффективности проведения государственных закупок обусловлен значительным влиянием таких заказов на макроэкономические показатели страны.

Рост валового внутреннего продукта обуславливается за счет дополнительного спроса государством на товары и услуги посредством увеличения расходов на закупки. Получив оплату от государства за поставленную продукцию (товары, работы, услуги) хозяйствующие субъекты увеличивают свои расходы на основе собственной предельной склонности к потреблению. Тем самым они способствуют увеличению общего спроса и росту ВВП. За счет этого механизма рост государственных расходов запускает процесс мультипликации национального дохода, аналогичный тому, который возникает при увеличении частных инвестиций. То есть общественные закупки выступают в качестве стимулирующего фактора для повышения макроэкономических показателей как на уровне государства в целом, так и на региональном уровне.

Таблица 2.1

Роль государственных закупок в системе макроэкономических показателей, млрд. руб.

Наименование показателя	Значение показателя						
	2011 г	2012 г	2013 г	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г
ВВП России	60282,5	68163,9	73133,9	79199,7	83387,2	86148,6	92037,2
Объем расходной части федерального бюджета	10926,22	12890,75	13342,9	14830,6	15620,1	16427,5	16241,5
Доля расходов в ВВП, %	18,13	18,9	18,2	18,7	18,7	19,1	17,6
Объем государственных закупок	5313,145	5913,368	6332,475	6020,342	6438,737	6403,722	7085,427
Доля государственных закупок в ВВП, %	8,8	8,7	8,7	7,6	7,7	7,4	7,7

## Продолжение таблицы 2.1.

Доля государственных закупок в расходах, %	48,6	45,9	47,5	40,6	41,2	38,9	43,6
Экономия бюджетных средств при государственных закупках	196,29	227,06	211,76	299,3	321	419,4	398,6
Потери бюджетных средств от неэффективных государственных закупок	-	-	-	177,8	198	199,1	215,3

Источник [20, 51]

Как показывает таблица 2.1 динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2017 год характеризуется постепенным снижением доли доходов по отношению к ВВП, а также сокращением общего объема расходов до 17,6% ВВП и дефицита до 2% ВВП в 2017 году. Степень участия государства в экономике в кризисных условиях постепенно снижается. Однако она остается на достаточно высоком уровне. Данный факт обосновывается более быстрым увеличением уровня ВВП по сравнению с государственными расходами. Доля государственных расходов относительно уровня ВВП составила в 2011 г. – 18,3%, в 2012 г. – 18,9%, в 2013 г. -18,2%, в 2014 г. — 18,7%, в 2015 г. — 18,7%, в 2016 г. – 19,1, а в 2017 г. – 17,6. При этом доля государственных закупок в общих расходах бюджетной системы до 2017 г. снижалась (с 48,6% в 2011 г. до 38,9% в 2016 г.), но в 2017 г. выросла на 12% и составила 43,6 %.

Также немаловажным является сопоставление объема государственных закупок и уровня ВВП. Данное соотношение позволяет оценить, на какое количество продукции государство предъявляет спрос в экономике. Из анализа данных можно сделать вывод, что продукция, потребленная государством, составляла в 2011 г. — 8,8%, в 2012 г. – 8,7%, в 2013 г. - 8,7%, в 2014 г. – 7,6%, в 2015 г. – 7,7%, в 2016 г. – 7,4 %, в 2017 г. – 7,7 % ВВП. В среднем, в период с

2011 года по 2017 год отношение объема государственных закупок к ВВП России составило 8,1%. Это означает, что примерно одна десятая спроса в стране приходится на государственные (муниципальные) закупки, что подтверждает предположение о важной роли государственного заказа в экономической системе России.

В настоящее время для оценки эффективности расходования бюджетных средств используется такой показатель, как экономия бюджетных средств. Несмотря на кризисные условия, этот показатель значительно вырос в 2017 г. (на 103% относительно 2011 г.) и составил 398,6 млрд. руб. Всего за 2011-2017 гг. было сэкономлено около 2,073 трлн. рублей. Однако потери государственного бюджета в результате неэффективного управления и коррупции за тот же период не были равны нулю и, скорее всего, минимизировали полученные положительные результаты реформирования системы государственных закупок. По данным руководителя управления взаимодействия со средствами массовой информации Следственного комитета Российской Федерации, ущерб от коррупционных преступлений в России составляет около 40 млрд. руб. в год. За первую половину 2017 г. в России было возбуждено около 11,5 тысяч дел по обвинениям в коррупции, в суд направлено около 6,5 тысяч.

Таким образом, резерв для повышения эффективности государственных закупок весьма велик — при отсутствии названных потерь экономия могла составить в 2,5 раза больше реально достигнутой.

Представляется, что значения приведенных показателей (как абсолютных, так и рассчитанных по ним относительных), а также их динамика позволяют сделать вывод о том, что масштаб влияния государственных закупок на экономику России весьма значителен.

Бюджетные средства, сэкономленные в ходе государственных закупок, как не раз отмечалось должностными лицами Федеральной антимонопольной службы, могут быть использованы различными способами, наиболее очевидными из которых являются увеличение размера пенсий, зарплат

сотрудникам бюджетных организаций, дополнительные закупки лекарственных средств, размещение дополнительных заказов на строительство и ремонт автодорог.

Однако влияние государственных закупок на экономику государства далеко не ограничивается экономией бюджетных средств и проявляется также в следующем:

1. Во-первых, открывает широкие возможности для развития малого (СМП) и среднего предпринимательства (СОНКО).

Поскольку СМП и СОНКО играет существенную роль в социально-экономическом развитии страны и выполняет важнейшие для национальной экономики функции: поддерживает конкурентную среду, создает рабочие места, расширяет потребительский спрос, противодействует монополизму и внедряет инновации, поддержка данных секторов становится особенно актуальным особенно в период кризисных явлений в экономике страны.[9, с. 100]

Участие СМП в государственных закупках регулируется специальными нормами Федерального закона от 5 апреля 2013 года 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», определяющими преимущества для участников закупок из числа субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций. Вступивший закон в январе 2014 года привнес ряд новшеств в ранее действовавшее законодательство о размещении государственных заказов:

- Государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять конкурентные закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15% своего совокупного годового объема закупок;

- Начальная (максимальная) цена каждой из таких закупок не должна превышать 20 миллионов рублей;

- Размер обеспечения заявки в закупках, объявленных для СМП, не может превышать 2% начальной (максимальной) цены контракта;

- Заказчики обязаны включать в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства, условие об оплате поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке;

- Заказчики вправе устанавливать в условиях закупки правило «второй руки», в рамках которого предъявляется требование к исполнителю контракта, не являющемуся субъектом малого предпринимательства, о привлечении субподрядчиков из числа субъектов малого предпринимательства с указанием объема такого привлечения, установленного в виде процента от цены контракта. За неисполнение данного условия к исполнителю контракта применяются меры гражданско-правовой ответственности. [40, с. 93]

Новые квоты и преимущественные условия в закупках у малых предприятий стали очень перспективными изменениями. На сегодняшний день ситуация государственных закупок в области СМП и СОНКО выглядит следующим образом:

Таблица 2.2

## Объем закупок у СМП и СОНКО

Наименование показателя	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Количество размещенных извещений о закупке, шт.	634 801	869 590	1 000 000	1 467 721
Общий объем извещений закупки, млрд. руб.	420,75	637,5	802,3	1 231, 8
Количество заключенных контрактов, шт.	621 400	876 100	1 179 634	1 315 977
Общая стоимость контрактов, млрд. руб.	347,2	488,1	610,9	974,5
Средняя цена заключенных контрактов, тыс. руб.	557, 1	557, 1	581,6	740,5
Экономия денежных средств среди СМП и СОНКО, млрд. руб.	73,55	149,4	192	257,3

Источник [20, 51]

Как видно из таблицы 2.2 в 2017 году было размещено более 1 млн. извещений о закупках, участниками которых могут быть только СМП и СОНКО, общим объемом около 1 231, 8 млрд. рублей, что на 131% и 192% соответственно превышает аналогичные показатели 2014 года. При этом средняя цена извещения таких закупок составила 797,8 тыс. рублей, что на 9,3% превышает аналогичный показатель 2016 года. По итогам осуществления закупок с преференциями СМП, СОНКО заключено более 1 млн. контрактов общим объемом 974,5 млрд. рублей, что на 111% и 180% соответственно превышает аналогичные показатели 2014 года. Средняя цена контракта, заключенного с СМП, СОНКО по итогам отчетного периода, увеличилась на 32,9% относительно показателя 2014 года и составила порядка 740,5 тыс. рублей.

Основное количество закупок у СМП, СОНКО осуществляется путем проведения электронных аукционов, при этом сохраняется тенденция увеличения количества и общего объема закупок у СМП, СОНКО, осуществляемых данным способом. Так, за отчетный период 2017 года количество таких процедур с преференциями СМП, СОНКО возросло на 19%, а общий объем таких процедур – на 27%. При этом, несмотря на небольшое количество и объем закупок у СМП, СОНКО путем проведения открытого конкурса, прирост таких процедур, как по количеству, так и по объему закупок, значительно превышает показатели по электронным аукционам и составляет 29 % и 40% соответственно.

В отчетном периоде сохраняется устойчивый рост объема экономии денежных средств по результатам проведения определений поставщиков (подрядчиков, исполнителей) среди СМП, СОНКО.

Так, по результатам проведения в 2017 году таких процедур общий объем экономии составил около 257,3 млрд. рублей, что на 249% больше аналогичного показателя 2014 года. При этом доля экономии от общего объема закупок у СМП, СОНКО составила 11,5%.

В заключение необходимо отметить, что субъекты малого и среднего предпринимательства наиболее уязвимы к спадам в экономике и кризисам, что определяется снижением спроса и рядом других факторов, в числе которых отсутствие разнообразия продукции, поставляемой на товарные рынки, снижение «платежеспособности» спроса и более высокая чувствительность к поступлению денежных средств (платежей), а также труднодоступность кредитных ресурсов в силу малых объемов производства и высоких процентных ставок в кризисный период. В связи с этим государственные закупки оказывают огромную поддержку и открывают новые возможности для них. На сегодняшний день благодаря реформированию системы государственных закупок вовлеченность и динамика показателей у СМП и СОНКО показывает положительные результаты. Однако существующие факторы, такие как: недостаточная осведомленность, дефицит квалифицированных кадров, недостаточный спрос на продукцию СМП, недостаток собственных финансовых средств, а также повышенный риск проявлений коррупции в случае неправомерных действий организаторов закупок, которым не в состоянии противостоять малые предприятия ограничивают деятельность СМП и СОНКО. Малое предпринимательство имеет большой нереализованный потенциал в сфере госзакупок. Несмотря на то, что в современной России малый бизнес пока не обладает теми объемами производства и мощностями, которые позволили бы существенным образом преобразовать экономику - развитие и поддержка малых предприятий может смягчить кризисные явления и их экономические и социальные последствия, что также подтверждает важность инструмента государственных закупок в социально-экономическом развитии России.

2. Во-вторых, посредством госзакупок осуществляется проведение военной политики и обеспечение безопасности государства, в т.ч. обновление военных технологий и вооружений.

Приоритетом военной политики является не экономическая выгода, а необходимость обеспечения суверенитета, территориальной целостности

страны и безопасности граждан. С экономической точки зрения и применительно к государственным закупкам военной продукции (товаров, работ, услуг, в т.ч. НИОКР) это означает, что:

— госзакупки фактически являются единственной легальной формой оборота военной продукции, поскольку последняя почти на 100% запрещена, а в остальной части — ограничена в гражданском обороте;

— НИОКР, производство и оборот военной продукции осуществляются в условиях весьма жестких требований к сохранению государственной тайны и уголовной ответственности за ее разглашение;

— экспорт и импорт военной продукции (в т.ч. результатов НИОКР) возможны лишь в рамках военно-технического сотрудничества только с некоторыми странами, и даже в этих рамках — ограничено и при постоянном риске прекращения сотрудничества по политическим причинам.

Известно также, что в последние годы тепловизоры (позволяющие войскам действовать ночью) закупались для нужд российской армии у поставщика из Франции, беспилотные летательные аппараты — у израильской компании Israel Aerospace. Приведенные факты и соображения дают основания для вывода, необходимости большей концентрации госзакупок военной продукции прежде всего на закупках НИОКР и самых современных образцов военной техники, в т.ч. в силу невозможности (как правило) их закупки за рубежом, а следовательно, о необходимости производства и выполнения НИОКР отечественными предприятиями и организациями. [62, с. 50]

Контрактно-закупочная система как механизм взаимодействия госзаказчиков и исполнителей в интересах реализации военно - технической политики обеспечивает выгодность гособоронзаказа для его исполнителей, максимально учитывая интересы всех сторон; позволяет оптимизировать затраты и наиболее эффективно использовать инвестиции, минимизировав при этом экономический и технический риски при создании новых дорогостоящих видов военной техники, и в конечном итоге обеспечить успешное выполнение всего объема предусмотренных работ в установленные сроки.

В силу недостаточной открытости данных связанной с участием оборонной промышленности в закупочной деятельности можно лишь определить какую доля занимает государственный оборонный заказ.

Таблица 2.3

## Группы продукции по видам экономической деятельности

Категория	Число закупок предметов контрактов	Доля от числа закупок, %	Сумма, млн. руб.	Доля от общей суммы, %	
Работы строительные	212417	2	2017769,0	37	70%
Вещества химические, продукты химические и волокна химические	2896431	27	388811,7	7	
Электроэнергия, газ, пар и горячая вода	438172	4	300611,2	6	
Услуги, связанные с недвижимым имуществом	123803	1	267049,5	5	
Прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	147116	1	242826,0	4	
Изделия медицинские; приборы и инструменты для измерения, контроля, испытаний, навигации, управления; приборы оптические, фото- и кинооборудование; часы	883370	8	241967,8	4	
Услуги по финансовому посредничеству	4430	0	173341,2	3	
Услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками	4231	0	136325,6	3	
Оборонный заказ	-	-	-	-	

Источник [52, с. 56]

На 2017 год на него пришлось около 30% от всего объема расходов на государственные закупки. Это значительная доля, которая открывает возможности для отечественных предприятий и оказывает существенное влияние на развитие НИОКР в стране. Анализируя таблицу необходимо также

отметить, что в структуре лидирующих направлений первую строчку занимают строительные работы. На них направили более 2 трлн руб., а это 53 % от средств, консолидированных по восьми названным выше группам продукции, или 37 % от общей суммы госзаказа, в 2017 году, согласно информации портала госзакупок. На прочие 55 групп продукции было израсходовано соответственно 1,6 трлн руб. (31 % от суммы госзаказа). Эти деньги были направлены на услуги в области образования (класс 80), пищевые продукты (класс 12), мебель (класс 36), услуги по удалению сточных вод и отходов, улучшению санитарного состояния (класс 90), программные продукты (класс 18), услуги по организации отдыха и развлечения (класс 15), офисное оборудование и вычислительную технику (класс 23), бумагу и изделия из бумаги (класс 22) и другие. Востребованными, социально чувствительными объектами для контрактной системы являются закупки в целях обеспечения нужд сферы здравоохранения. Фармацевтическая, медицинская и прочая продукция для этой сферы в 2017 году была приобретена на сумму порядка 630,8 млрд руб., или около 11 % от всего госзаказа. Все это также подтверждает важность инструмента государственных закупок в социально-экономическом развитии России.

### 3. В-третьих, развитие политики импортозамещения

Важность и значимость разработки и реализации эффективной стратегии импортозамещения, соответствующей национальным интересам России, в условиях геополитического кризиса и санкционной политики ведущих мировых держав, многократно возрастает. Однако стратегия замещения товаров зарубежного производства отечественными и развития их внутреннего потребления требует серьёзных изменений в экономике страны.

Для России зависимость от экономически развитых стран просматривается в ряде важнейших сфер, таких как обеспечение страны стратегически важными товарами: лекарствами, продовольствием, технологиями, комплектующими для машин и оборудования и т.п. Большинство отечественных товаропроизводителей не в состоянии

удовлетворить спрос на внутреннем рынке, отдавая большую его часть на откуп импортируемыми товарам (табл. 2.4).

Таблица 2.4

## Доля импорта в ведущих отраслях, %

Вид отрасли, продукция	Доля импорта в 2014 г.	Доля импорта в 2015 г.	Доля импорта в 2016 г.	Доля импорта в 2017 г.
Станкостроение	90	87	74,7	70
Тяжелое машиностроение	60-80	70	65	40-45
Легкая промышленность	70-90	75	80	80
Электронная промышленность	80-90	75	60	55
Фармацевтическая, медицинская промышленность	70-80	60	50	42
Пищевая промышленность	48	43	40	36

Источник [52, с. 78-101]

Как показывает анализ таблицы 2.4 доля импорта в ведущих отраслях России в 2014 году составляла значительную часть, что сподвигло правительство страны принять меры по импортозамещению товаров отечественными. В качестве главного инструмента данной политики был использован государственный заказ благодаря которому к 2017 году страна достигла хороших результатов.

В настоящий момент действует 6 актов Правительства Российской Федерации и 1 ведомственный акт, направленных на снижение доли зарубежных товаров, работ и услуг, выполняемых иностранными лицами при осуществлении закупок. Указанными актами установлен запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, к закупкам: для нужд обороны страны и безопасности государства; отдельных видов

товаров машиностроения; товаров легкой промышленности; программного обеспечения.

Кроме того, установлены ограничения допуска товаров, работ, услуг, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей осуществления закупок: отдельных видов медицинских изделий; лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Механизмы поддержки отечественных производителей распространяются более чем на 420 наименований товаров, в том числе: запреты введены на закупку 97 видов иностранных товаров; ограничения доступа - в отношении 46 видов иностранных товаров; условия допуска (15-процентная ценовая преференция) – применяются к 278 иностранным товарам.

В рамках поддержки отечественных производителей в 2017 году было заключено более 900 тыс. контрактов на общую сумму более 1 200 млрд. рублей. Средняя стоимость контрактов, заключенных на поставку продукции, на которую распространяются меры поддержки, возросла с 856 тыс. рублей до 1,199 млн. рублей, то есть на 40%. Наибольший рост средней цены контракта отмечается при закупке продукции машиностроения, в том числе автотранспортных средств, а также одежды медицинской.

Таким образом, как инструмент государственного регулирования, позволяющий реализовывать общественные потребности на основе эффективного взаимодействия государства и частного сектора экономики, государственный заказ играет особую роль в экономике рыночного типа. Практика показывает, что в условиях финансово-экономического кризиса и преодоления его последствий существенное значение придается государственному заказу как способу оказания поддержки реальному сектору экономики, отечественным товаропроизводителям, в том числе малому и среднему бизнесу, и другим категориям хозяйствующих субъектов. Следовательно, справедлив вывод о том, что государственные закупки

представляют собой важный, но пока не используемый в полной мере инструмент проведения экономической, научно-технической, технологической, конкурентной, военной политики Российской Федерации.

## 2.2. Анализ эффективности функционирования системы государственных закупок в экономике РФ

Как показал анализ первой главы магистерской работы система общественных закупок в российской экономике находится в стадии формирования и перманентного реформирования. Закупки стали самостоятельной сферой после введения Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Его принятие было первой официальной попыткой системно регулировать сферу, но этот закон ограничивался только этапом размещения госзаказа, то есть был фрагментарным. Устранить пробелы должен был Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Изначально в этот закон вложены верные принципы: ориентир на достижение результата — закупки не ради закупок, а для обеспечения госнужд, повышенные требования к прозрачности, профессионализм всех участников и т. д. А в статье 13 Федерального закона № 44-ФЗ в качестве одной из целей осуществления закупок заявлено: «достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого

планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами». Однако зачастую политические решения сосредоточены только на том, чтобы достигнуть обозначенные цели и задачи, а не на анализе эффективности и рациональности каждого действия или мероприятия. Одна из основных проблем – как объективно оценить целесообразность выбора способа закупки для каждой отдельной цели. Сложность заключается в том, что большинство дискуссий об итогах модернизации системы государственных и муниципальных закупок сводится к оценке экономии от конкурентных процедур и/или оптимизации закупочной деятельности с использованием электронных способов, хотя полученная экономия бюджетных средств должна быть не единственным показателем эффективности их расходования. [57]

Исследуя эффективность государственных закупок, следует обратить внимание на их экономическую и общественную значимость. Эффективность госзакупок характеризует в целом эффективность деятельности государства и, как интегральный показатель, раскрывает оптимальное распределение имеющихся у общества ресурсов для максимального удовлетворения публичных потребностей в условиях рынка.

Максимальная эффективность государственных закупок должна быть ориентирована на такой системный результат, который полностью соответствует приоритетам развития государства.

Таким образом, на сегодня актуальным остается вопрос в какой степени в настоящий момент нормы Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закона о КС) создают благоприятные институциональные условия для эффективного использования потенциала государственных закупок или каких результатов достигла контрактная система после внедрения нового закона. Как отмечалось выше, в 44-ФЗ заложены правильные принципы — принцип ответственности за результат и принцип эффективности закупок; принцип стимулирования инноваций; принцип обеспечения конкуренции; принцип единства контрактной системы; принцип

открытости и прозрачности информации о контрактной системе; принцип профессионализма участников торгов. Законодатели установили ориентиры по эффективности: закупки не ради распределения средств, а для обеспечения нужд государства и граждан.

Следовательно, существующие теоретические предпосылки, анализ особенностей механизма и инструментов системы государственных закупок, а также нормы закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закона о КС) позволяют сформулировать гипотезы эффективности системы государственных закупок в трансформируемой экономике на основе заложенных принципов обозначенных в тексте и проверить их адекватность на основании реальных статистических данных.

Гипотеза 1. Реформирование системы государственных закупок обеспечило одинаковые возможности для всех участников торгов и создало условия для развития конкурентной среды на рынке гос закупок.

В качестве главного барьера, который существенно ограничивает доступ на рынок государственных закупок является недостаточная осведомленность о возможностях участия в государственных закупках и нехватка актуальной и понятной информации. Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) в значительной степени облегчает поиск информации о закупках, однако не редки случаи намеренного искажения заказчиками сведений о закупках, что приводит к невозможности своевременного получения актуальных данных о проводимых закупках и сокращению числа участников закупок. То есть принцип конкуренции реализуется за счет открытого доступа к ним для всех поставщиков через созданную систему ЕИС, а также за счет сокращения числа неценовых критериев отбора (благодаря использованию электронных аукционов).

Для проверки гипотезы 1 необходимо рассмотреть динамику среднего количества заявок поданных на 1 аукцион.

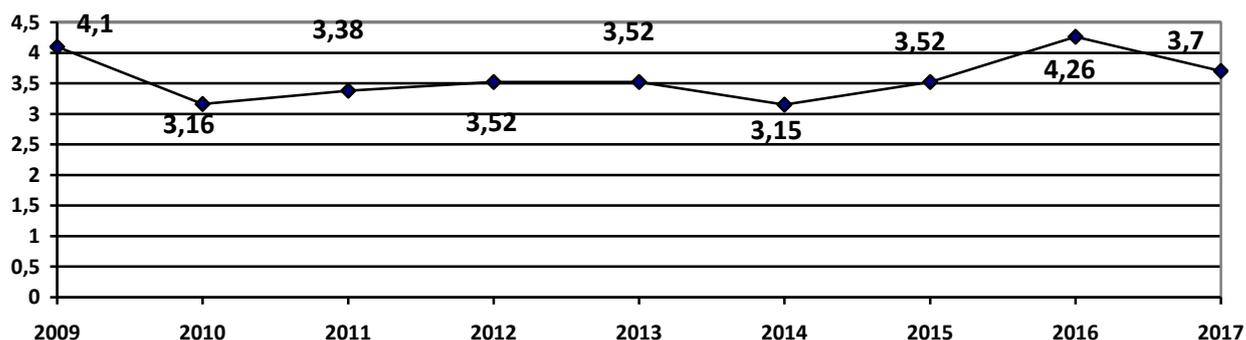


Рис. 2.1 - Среднее количество участников торгов (конкурсов, аукционов), шт  
Источник [20, 51]

Как показывает анализ рисунка 2.1 количество участников на один аукцион за период 2009-2017 год колеблется в пределах 3-4 шт. К концу 2017 года динамика в сравнении с 2009 годом показывает отрицательный результат. То есть в результате внедрения новых правил процедуры государственного заказа увеличения конкуренции не произошло. Более того большая часть госзаказа распределяется среди крайне ограниченного числа поставщиков и без конкуренции.

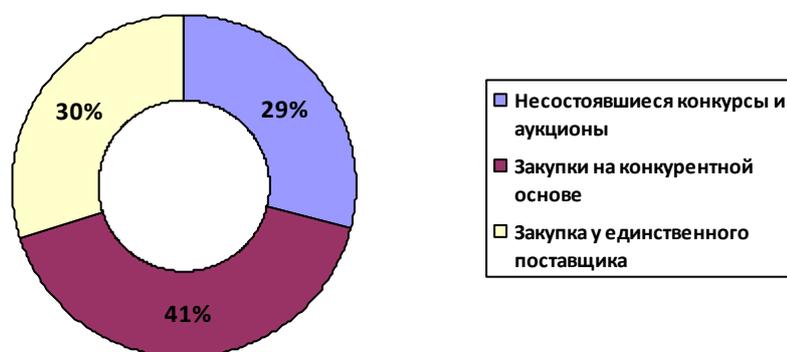


Рис. 2.2 - Доля заключенных контрактов по способам определения поставщика в 2017 году, %

Источник [20, 51]

В 2017 году на конкурентных основах было заключено менее половины государственных контрактов (41 %). С единственным поставщиком заключили 30 % контрактов, включая закупки, проведенные без извещения, 29 % контрактов было заключено по результатам несостоявшихся конкурсов и

аукционов, то есть процедур, на которых не было никакой конкуренции. В целом 59 % от суммы всех контрактов было распределено без конкуренции.

Таблица 2.5

## Уровень разнообразия компаний-участников торгов, %

2014 г	2015 г.	2016 г.	2017 г.
14	16	16,3	17

Источник [20, 51]

Как видно из таблицы 2.5 рост соотношения количества участников, подавших заявки на участие в аукционах к количеству объявленных торгов к 2017 году (на 3 п.п.) практически не произошел, то есть доступность для большинства компаний участия в госзакупках остается по-прежнему не возможной.

Необходимо также отметить, что содержательный анализ документаций по целому ряду закупок, размещенных в ЕИС, показал, что их публикация сопровождалась неправомерными действиями заказчиков при описании характеристик объекта закупки, установлением излишних требований к показателям товаров, умышленным запутыванием участников в требованиях технического задания, в инструкции по заполнению заявок. Указанные явления, несомненно, ограничивают конкуренцию в процессе госзакупок и их доступность, следовательно о равных возможностях всех участников торгов говорить не приходится. [10, с. 7]

Таким образом, можно сделать вывод, что принцип конкуренции декларативен. Реальной конкуренции в госзаказе практически нет, а действующие нормы лишь создают ее видимость. Гипотеза о равенстве возможностей всех участников торгов, что являлось одной из целей при создании 44 ФЗ на практике подтверждения не нашла.

Реформирование закона и борьба за повышение конкурентности в контрактной системе, не смогло не только увеличить количественную сторону конкуренции, но и повлияло на качество закупок. Открывая доступ ко всем участникам торгов на сегодняшний день стать поставщиком в

большинстве случаев может компания без опыта и ресурсов, необходимых для выполнения контракта. Такой подход оправдан, если покупать типовой товар в небольшом объеме. Но когда продукт или услуга предполагают высокое качество, квалификацию и высокую ответственность поставщика, то часто более квалифицированные компании не могут конкурировать с однодневками: те предлагают цену, при которой инвестиции в качество могут обернуться для добросовестного игрока банкротством. Демпинг создает дополнительные риски для контрактной системы. К примеру, компании, располагающие свободными оборотными средствами, могут агрессивно выдавливать конкурентов с рынка, снижая цены ниже разумного уровня. [17, с. 92]

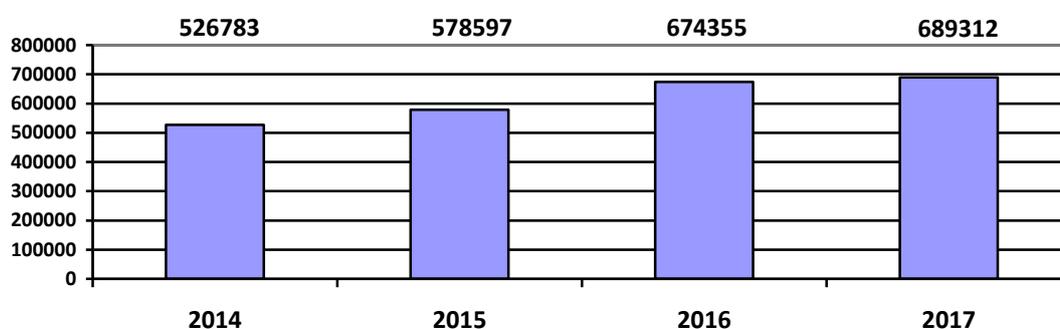


Рис.2.3 - Количество контрактов, заключенных по результатам процедур с антидемпингом, шт.

Источник [20, 51]

Как показывают данные таблицы 2.3 в отчетном периоде 2017 года по результатам проведения процедур определения поставщика с применением антидемпинговых мер было заключено 689 312 контрактов общим объемом около 241,3 млрд. рублей. При этом в сравнении с аналогичными показателями 2014 года количество контрактов, заключенных по результатам процедур с применением антидемпинговых мер, возросло на 30,1% с одновременным снижением на 3,3% цены таких контрактов, что обусловлено увеличением доли снижения начальной (максимальной) цены контракта на 4,3%. Так, среднее снижение начальной (максимальной) цены контракта в рамках таких закупок составило около 52,8%. Возрастают риски качества поставок для

государственных нужд и даже фальсификации поставок. Стоит отметить, что немалая часть контрактов из них надлежащего исполнения не нашла, в 2017 году было расторгнуто около 79 тыс. контрактов, общим объемом около 51 млрд. рублей. При этом отмечается увеличение количества и общего объема таких контрактов в сравнении с аналогичными показателями 2016 года – на 39,9% и 27,6% соответственно.

Необходимо упомянуть о значительной доли среди заключенных контрактов с антидемпинговыми мерами, а именно 20% так называемых «нулевых контрактов», когда поставщик готов оказывать услугу бесплатно или за ничтожную сумму (например, за рубль). Наличие «нулевых» контрактов — тревожная тенденция в экономике контрактной системы. 30 % выгруженных «нулевых» контрактов за 2017 год составляют финансовые контракты (Приложение 1). В основном на предоставление услуг, связанных с открытием и ведением банковских счетов. Подавляющее большинство таких контрактов действительно нулевые, то есть изначально заключаются на сумму, равную нулю или к нему близкую. Среди нефинансовых, но при этом действительно заключенных на нулевые суммы контрактов за 2017 год можно выделить несколько основных категорий. Категории выделяются в соответствии с группами кодов продукции (для 2017 года — ОКПД и ОКПД2). Наиболее часто встречаются контракты на услуги почты и электросвязи (14,8 %). Далее следуют «прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью» — почти 13 %. 11,7 % «нулевых» контрактов — по услугам, связанным с недвижимым имуществом. Также в числе нефинансовых «нулевых» контрактов встречаются договоры, связанные со строительством (4,3 %), лесоводством и лесозаготовками (4,3 %), с закупками электроэнергии, газа и пара, с горячим водоснабжением (2,5 %), медицинскими изделиями (2,5 %). Можно отметить, что в общей сложности категории, так или иначе подразумевающие предпринимательскую и торговую деятельность, составляют 25,31 %.

«Нулевые» контракты изначально являются одним из доказательств искажения ценообразования и иллюстрацией бесхозяйственности,

существованию которой не препятствуют формальные процедуры размещения заказа. Так, оказание финансовых услуг по размещению бюджетных средств является выгодным для банков бизнесом. Фактически государство не покупает, а продает финансовые возможности, а потому имеет право разделить с банком выгоды от такой сделки. Продажей, а не закупкой является право расчистки и иного хозяйственного освоения участков земли, прилегающих к государственным объектам. К примеру, древесина, торф, глина, верхний слой плодородной почвы и иные ресурсы с таких участков продаются.

В целом «нулевые» контракты — это свидетельство того, что в контрактной системе потенциальные доходы общества превращаются подчас в неэффективные расходы налогоплательщиков. [41]

Гипотеза 2. Реформирование законодательства обеспечило справедливое, равное и беспристрастное отношение ко всем поставщикам и подрядчикам

44-ФЗ - это свод детальных предписаний и чрезмерного количества отсылок к отдельным решениям правительства, которому закон дает полномочия установить еще больше правил. Работу контрактной системы часто корректируют, иногда правки могут вносить до 50 раз в год. В среднем одна статья 44-ФЗ порождает три или четыре подзаконных акта. Ежегодно регуляторы устанавливают десятки новых исключений из правил и регулируют работу системы в ручном режиме. За четыре года существования 44-ФЗ в него внесено 52 пакета поправок. Одновременно уточняются и дополняются подзаконные акты.

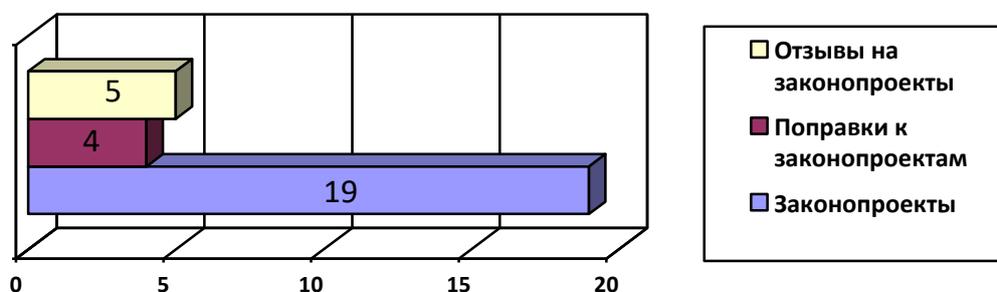


Рис. 2.4 - Количество доработок 44 – ФЗ в 2017 году, шт

Источник [20, 51]

За четыре квартала 2017 года Минэкономразвития России подготовило и направило в правительство 19 проектов федеральных законов, 4 поправки к проектам федеральных законов, 5 отзывов на проекты федеральных законов по изменению контрактной системы (44-ФЗ).

Задекларированный в 44-ФЗ принцип единства контрактной системы практически разрушен: перечень случаев, когда заказчикам разрешено не соблюдать обязательные для всех правила, все шире. Из-под действия закона выведены закупки избирательных комиссий, закупки для обеспечения безопасности судей, закупки драгоценных металлов и другие, всего — 9 групп. Расширен перечень случаев, когда заказчики могут покупать у единственного поставщика без конкурса, аукциона или какого-либо отбора. Таких исключений уже 48, но даже в ранее действовавшем 94-ФЗ исключений было лишь 34 и пороги неконкурентных закупок были ниже. Единство правового поля нарушается. Многочисленные индивидуальные особенности и исключения из правил формируют коррупционные риски. В пояснительных записках ведомства указано, что изменения позволят усилить контроль над заказчиками и поставщиками, запретить закупки роскоши по 223-ФЗ, быстрее покупать спортивную форму и оборудование, также они расширят требования к демпингующим компаниям, хоть и оставят возможность демпинга как такового, повысят эффективность закупок автономных учреждений и фондов, дадут возможность устранить задержку оплаты со стороны заказчика и навести порядок в авансировании. Все это отражает тенденции последних лет: проекты федеральных законов, попадающие на рассмотрение в правительство, предлагают в основном либо усилить контроль за заказчиком и ограничить его полномочия, либо дать преимущества отдельным участникам закупок. То есть правовая база контрактной системы не развивается. Вносятся мелкие правки, которые не меняют ее сути, а проекты федеральных законов не решают основной задачи 44-ФЗ — повышения эффективности и результативности закупок для государственных и муниципальных нужд. [38, с. 58]

Следствие постоянных доработок и поправок — многочисленные пробелы, нестыковки, коллизии и случайные ошибки в правовой системе. Зачастую нестыковки в правовой базе контрактной системы оборачиваются судебными разбирательствами и многочисленными жалобами участников торгов.

Таблица 2.6

## Рассмотрение жалоб ФАС

Показатель	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г
Количество поступивших жалоб	58 236	69 883	84 373	92 891
из них:				
- признаны обоснованными	18 921	21 781	27 960	37 671
- выдано предписаний	13 612	15 870	22 946	26 781

Источник [20, 51]

ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с Законом № 44-ФЗ в целях защиты прав и законных интересов участников закупок. В 2017 году в ФАС России поступило 92 891 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. По сравнению с 2014 годом количество поступивших жалоб возросло в 1,6 раз (таблица). В результате рассмотрения обоснованными (в том числе частично) признаны 37 671 жалоб (40,5% рассмотренных жалоб), выдано 26 781 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

## Обжалование решений ФАС в судах

	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г
Количество обжалований решений ФАС в судах	4 275	5 516	3 413	5 772
из них:				
- удовлетворены	495	795	588	981

Источник [20, 51]

Анализ данных таблицы 2.7 показывает, что около 5,3 % от общего количества принятых решений (предписаний) ФАС России обжалуется дополнительно в судах. Из них около 17 % требования заявителей при обжаловании постановлений удовлетворяются. При этом все динамика показателей имеет положительную тенденцию, что свидетельствует о том, что многочисленные поправки к ФЗ только порождают еще больше неоднозначность понимания норм законодательства, которые так сложны, что их приходится трактовать на свой страх и риск и даже контролирующие органы толкуют их по-разному, вынося различные решения по жалобам участникам.

Множество детальных правил процесса контрактации порождает масштабную отчетность, а она и вовсе прямо засоряет информационное поле. К примеру, по вопросу планирования закупок написано 8 статей в самом 44-ФЗ, принято 14 постановлений правительства и выпущено 4 приказа Минэкономразвития России. Все эти документы написаны, чтобы пояснить, как именно заказчик должен составить всего лишь два рабочих документа — план и план-график закупок. В итоге закон обязывает как в планы, так и в планы-графики внести полностью дублирующие друг друга сведения по восьми пунктам. В постановлениях объем необходимых данных расширен до деталей: заказчик должен указать название государственной программы, с которой связана закупка, мероприятия этой программы, документы нормирования и

много других сведений, ненужных ни рынку, который является адресатом планов, ни другим заказчикам — никому, кроме контролеров.

Гипотеза 3. Реформирование законодательства обеспечило бесперебойность и надежность закупочных процедур

Контрактная система является главной товаропроводящей сетью российской экономики. Надежность ее работы важна для сбыта отечественной продукции. Качество планирования, скорость заключения контрактов, способность адаптации контрактных условий под изменение конъюнктуры рынков, отбор добросовестных поставщиков гарантируют ритмичность и бесперебойность поставок, достаточность материально-технического обеспечения самых чувствительных сфер: здравоохранения, образования, безопасности жизнедеятельности граждан, государственного управления, охраны государства. [47, с. 3]

Для проверки выдвинутой гипотезы необходимо рассмотреть соответствующие показатели в динамике нескольких лет.

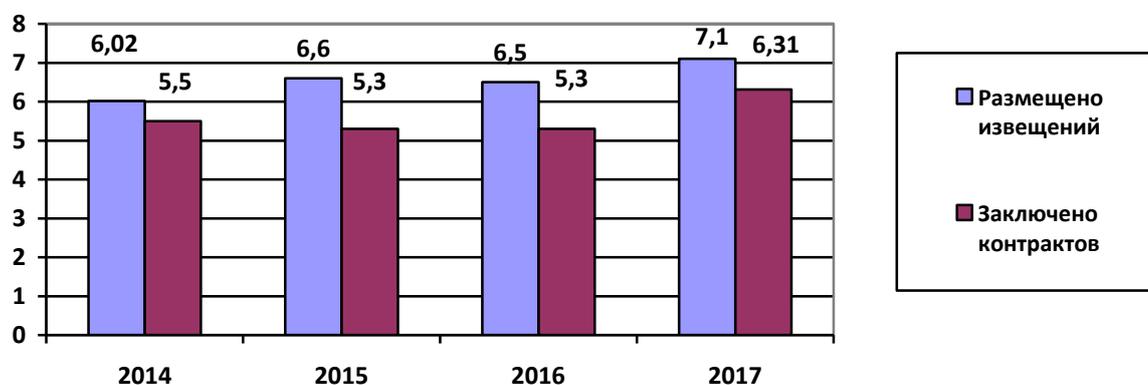


Рис.2.5- Разница между «планом» и «фактом», трлн. руб.

Источник [20, 51]

Как показывает рисунок 2.5 в среднем сумма заключенных договоров по 44-ФЗ отличается от суммы извещений почти на 18 %, однако к 2017 году наблюдается положительная динамика в улучшении качества планирования, но, тем не менее, остается в объеме 0, 79 трлн. рублей. Что такое разница в 790 млрд руб. На эти деньги можно покрыть бюджетный дефицит 2017 года и

выйти в профицит. Закон 44-ФЗ, по сути, позволяет произвольно менять планы графики, поменяв цель закупки. Указанное положение Закона 44-ФЗ представляется не соответствующим целям регулирования законодательства о размещении заказов, так как с одной стороны вводит обязанность планирования закупочной деятельности, а с другой предусматривая простоту его изменения. Несовершенство системы прогнозирования и планирования на этапе подготовки бюджета, приводит к дроблению закупок, затягиванию сроков проведения торгов, перерасходу бюджетных средств. Средства, уходящие на закупки, учитываются с существенной неопределенностью. Госзаказ не планируется агрегированно и комплексно, а контролируется формально, на предмет соблюдения процедур, что приводит к неэффективной трате ресурсов.

Причины разные: закупки отменяются, позиции планов корректируются или полностью исключаются, вставляются новые, вносятся изменения в уже размещенные извещения: сроки торгов, первоначальные условия закупок. [48, с. 32]. Так, только в 2017 году по 44-ФЗ отменено извещений на общую сумму 653 млрд. руб.

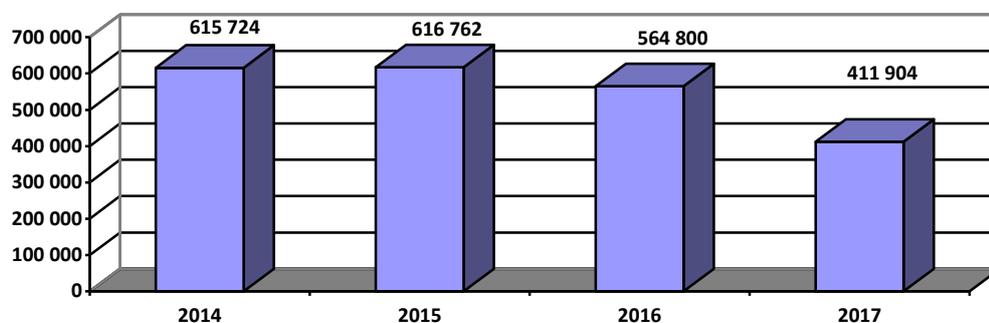


Рис.2.6 - Количество несостоявшихся закупок, шт.

Источник [20, 51]

Анализируя рисунок можно отметить, что уровень несостоявшихся закупок продолжает оставаться на высоком уровне хоть и имеется положительная динамика снижения их количества.

Таким образом, можно сделать вывод, что совокупный объем госзаказа в России не планируется, а складывается по факту. Планы-графики закупок по

44-ФЗ ведутся формально и многократно правятся заказчиками в процессе реализации. Одно из последствий такого подхода — обилие бесполезной работы.

В случаях, когда реальные объемы закупок оказываются ниже, чем было запланировано заказчики используют такой инструмент как расторжение контракта. Такой прием применяется в договорах на оказание коммунальных услуг, услуг связи, поставки электроэнергии.

Таблица 2.8

## Расторжение контрактов

Предмет расходов	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего расторгнутых контрактов, шт	326 752	495 079	545 860	622 003
% от общего числа заключенных контрактов	11,7	15,4	16,5	16,8
Сумма по расторгнутым контрактам, млрд. руб.	782	1 150	1 200	1 500
% от общей суммы	14,2	21,7	22,6	23,8

Источник [20, 51]

На сегодняшний день по данным Министерства финансов России, расторжение контрактов, как тенденция, достигло больших масштабов и нарастает. Согласно подсчетам ведомства, в 2017 году было расторгнуто 622 003 контрактов на сумму более 1,5 трлн руб., что на 90 % и 91,2 % соответственно превышает показатели 2014 года.

Расторжение контрактов превращается в универсальный инструмент адаптации положений контрактов под изменяющиеся экономические условия. К примеру, с учетом твердых цен расторжение применяется в интересах корректировки первоначальных условий закупки.

Применение инструмента расторжения контрактов для решения целого ряда простых, операционных вопросов дезорганизует систему. Оно влечет за

собой повторные торги, а постоянно меняющиеся объемы и номенклатура спроса вводят в заблуждение бизнес и общество.

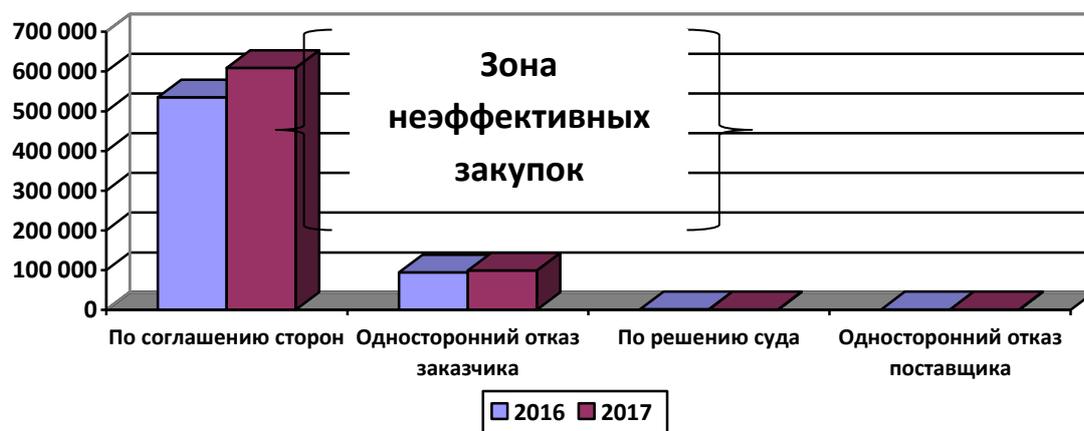


Рис.2.7 - Количество контрактов, расторгнутых в 2016 – 2017 годах, по основаниям расторжения, шт.

Источник [20, 51]

По подсчетам Минфина России, расторжение контрактов в основном осуществляется по соглашению сторон. Так, в 2017 году по соглашению сторон расторгнуто около 608, 9 тыс. контрактов, что составляет 97,9% от общего количества расторгнутых контрактов.

Неэффективными могут быть признаны около 10 тыс. процедур определения поставщика. Контракты, заключенные в рамках указанных процедур, были расторгнуты заказчиками в одностороннем порядке или по решению суда. Соответственно, проведение таких процедур не обеспечило отбор квалифицированных поставщиков, способных исполнить контракт с заданными целями.

Также стоит отметить, что мониторинг Минфина России свидетельствует об увеличении размера неустоек, начисленных за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств. Сведения о контрактах, расторгнутых в 2016 – 2017 годах, и неустойках, начисленных за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств, предусмотренных контрактом (в том числе гарантийных обязательств), в зависимости от уровня бюджета заказчика представлены в таблице. [53, с. 47]

Сведения о расторгнутых контрактах с начисленными заказчиками  
неустойками в 2016– 2017 гг в разрезе уровня бюджета заказчиков

Уровень бюджета заказчика	Количество расторгнутых контрактов, по которым начислена неустойка, тыс. шт.		Общий объем расторгнутых контрактов, по которым начислена неустойка, млрд. руб.		Размер начисленной неустойки, млн. руб.		Среднее значение неустойки на 1 контракт, млн. руб.	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Федеральный уровень	1,22	1,44	37,68	35,95	3224,76	1473,12	2,64	1,03
Уровень субъекта РФ	2,01	2,33	30,57	38,39	709,10	8821,51	0,35	3,78
Муниципальный уровень	1,73	2,19	15,17	20,22	1607,93	2372,93	0,93	1,08
Итого	4,96	5,96	83,42	94,57	5541,80	12667,56	1,12	2,13

Источник [20, 51]

За неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств в рамках одного контракта, как показывает анализ данных таблицы, в 2 раза увеличился размер неустоек в 2017 году в сравнении с аналогичным периодом 2016 года. Среднее значение начисленной неустойки на один контракт составило около 2,13 млн. рублей. Это говорит о высоком риске работы на рынке госзаказа.

С учетом твердости и неизменности существенных условий контрактов, дефектов планирования и больших полномочий заказчика неустойки превращаются в дополнительный фактор нестабильности работы контрактной системы.

Также обращает внимание тот факт, что при не исполнении или исполнении ненадлежащим образом, и расторжении по суду или в одностороннем порядке - заказчик в течение 3 рабочих дней с даты расторжения контракта обязывается направить информацию и документы в реестр недобросовестных поставщиков.

## Реестр недобросовестных поставщиков, шт

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Рассмотрено обращений	9 288	10 927	11 142	13 681
из них:				
удовлетворены	1 895	4 994	5 555	6 688
Общее количество сведений	4 128	8 783	10 452	12 781

Источник [20, 51]

В 2017 году ФАС России рассмотрено 13 681 обращений о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В сравнении с аналогичным периодом 2014 года количество таких обращений увеличилось на 47,3%. По итогам рассмотрения в 2017 году указанных обращений в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) ФАС России включены сведения о 6 688 недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях), что составляет 50% от рассмотренных обращений.

По состоянию на 31 декабря 2017 г. реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) содержал сведения о 12 781 участниках закупок, что на 209,6% больше аналогичного показателя 2014 года. Это критический показатель, который позволяет сделать вывод насколько принятые нормы законодательства повлияли на качество закупок, что в конечном итоге отражается на конечном продукте госзаказа.

Таким образом, нормы законодательства не обеспечили бесперебойность закупочных процедур. На сегодняшний день значительно увеличилась доля поставщиков, не исполняющих либо исполняющих ненадлежащим образом обязательства, предусмотренные контрактом, что, в свою очередь, может быть обусловлено спадом производственных и торговых отношений в ряде отраслей

производства товаров, работ, услуг, а также нестабильностью финансового положения отдельных поставщиков.

Гипотеза 4. Реформирование института государственных закупок оказало содействие повышению грамотности и упростило процедуры торгов

Специалисты по закупкам и члены комиссий должны проходить специальное обучение, этого требует принцип профессионализма заказчика, заложенный в 44-ФЗ. Признание за сферой закупок самостоятельной области знаний и профессиональной деятельности — безусловное достижение 44-ФЗ. Контрактная система США стала одной из самых результативных и эффективных среди стран с рыночной экономикой именно потому, что ввела особый порядок прохождения государственной службы в закупочных подразделениях. Их сотрудники должны получить профильное высшее образование, постоянно повышать квалификацию и поэтапно наработать практический опыт. Пока страны Европы только готовили аналогичные решения в сфере образования и трудовой занятости, Россия декларировала необходимость профессионализма в закупках (снабжении) и создала возможность конкурентоспособности в области госуправления. [57]

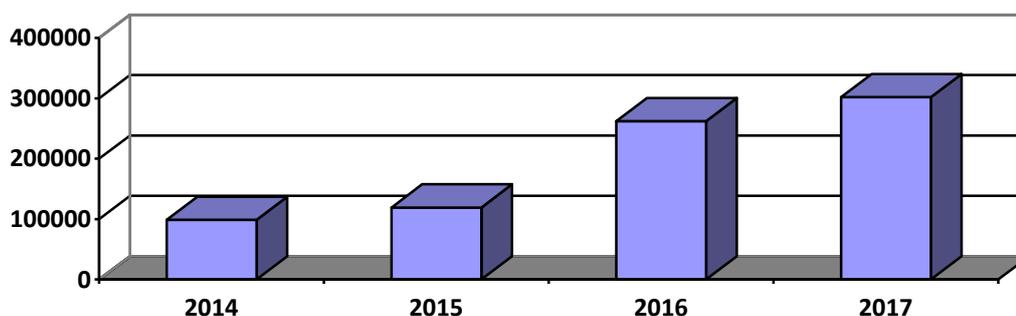


Рис. 2.8 - Количество отклоненных заявок по результатам рассмотрения 1-х и 2-х частей заявок на участие в торгах, шт

Источник [20, 51]

Как показывает анализ рисунка 2.8 на практике данный принцип реализовать не удалось. С каждым годом наблюдается рост поданных заявок несоответствующих первым и вторым частям тендерной документации. Из

законодательства об образовании и писем регулятора следует, что профессиональным заказчиком можно стать, пройдя курс продолжительностью 16 часов. Большинство специалистов контрактных служб подобное обучение прошли (стоимость составляет от 3 тыс. руб. до 38 тыс. руб., обязательность его прохождения уже привела к значительным расходам бюджетных средств). При этом обязательных требований к преподавателям этих курсов, учебным программам, практической направленности нет.

Отсутствие необходимого уровня компетенции в сфере закупок и кадровые проблемы особенно мешают СМП, которым, как правило, не хватает ресурсов и времени, необходимых для изучения сложных правил и требований закона. В этой связи возрастает вероятность ошибок, составление заявки и участие в госзакупках может обходиться дороже в особенности для предприятий, обладающих меньшим объемом ресурсов, так как нарушение правил предполагает наложение административных штрафов.



Рис.2.9 - Административные правонарушения за нарушения 44-ФЗ, шт  
Источник [20, 51]

ФАС России в 2017 году возбуждено 22 999 дела об административных правонарушениях за нарушения Закона № 44-ФЗ. По итогам рассмотрения выдано 19 517 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 285,4 млн. рублей. За отчетный период ФАС России взыскано 189,3 млн. рублей. Естественно, эта нагрузка включается в цену конечной продукции и отвлекает оборотные средства частных компаний.

Гипотеза 5. Реформирование института государственных закупок способствовало оптимизации затрат на содержание контрактной системы

Эффективность размещения государственного заказа рассматривается законодательством только с точки зрения экономии средств и совершенно не учитывает совокупный экономический эффект. Бюджетная эффективность должна достигаться не только экономией доходов, но и за счет оптимизации расходов, то есть с учетом издержек на их осуществление.

Содержание контрактной системы влечет затраты по многим направлениям. Они включают расходы заказчиков на персонал контрактных служб. К издержкам также относятся расходы поставщиков на тендерные отделы.

Таблица 2.11

Расходы заказчика, млн. руб.

Статьи расходов	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Разработка и поддержка ЕИС	1 181	1 378	1 462	1 572
Обучение госслужащих, заказы на сопровождение специализированных организаций, заказы в части ИТ для закупок	712	853	889	915
Обучение специалистов контрактных служб и членов закупочных комиссий	53,1	88,85	93,8	110,2
Сопровождение закупочных процессов сторонними организациями	118,2	229,87	260,8	398,9
Информационные технологии в закупках	78,4	103,88	105,6	107,2
Итого:	2 142,7	2 653,6	2 811,2	3 103,3

Источник [20, 51]

У государства формируются затраты на обязательное обучение закупщиков и членов закупочных комиссий. Контрактная система требует внедрения и поддержания информационных систем. У заказчиков и поставщиков возникают потребности в услугах специализированных и консалтинговых организаций, юридического сопровождения, экспертизы.

Как показывает анализ таблицы около 30 % средств заказчики расходуют на аутсорсинг тех функций, которые должны исполнять их собственные контрактные службы. Выявлено дублирование расходов на специалистов-закупщиков и параллельно — на услуги специализированных организаций по выполнению тех же функций.

Среди причин можно отметить: недостаток компетенции, высокая текучка кадров, бессмысленность формальных процедур, множественность хаотичных правок 44-ФЗ. Так или иначе, дефекты правовой и организационной модели нынешней контрактной системы провоцируют дополнительные, нерациональные расходы на ее содержание.

Анализируя затраты заказчиков на содержание контрактной системы необходимо также рассмотреть затраты бизнеса на договоры по 44-ФЗ, ведь от их размера зависит цена конечной продукции. Так, например, в их перечень входят обеспечения заявки на электронные торговые площадки (ЭТП), обеспечения заказчикам в качестве обеспечения участия в закупках, исполнения контракта, штрафы и иные обременения и т.д.

На сегодняшний день государственные закупки в России осуществляются через электронно торговые площадки (ЭТП), которые оказывают их за плату, взимаемую с поставщиков. Кроме того, с участников торгов берется обеспечение (в последствие возвращается) за участие в торгах, которое, по замыслу законодательства, должно гарантировать заключение контракта с победителем аукционов.

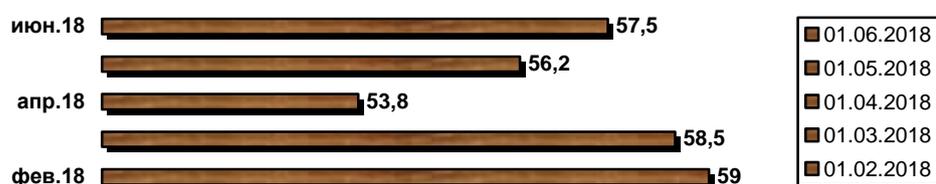


Рис. 2.10 - Совокупный объем заложенных средств, отвлеченных из оборота и переданных на баланс площадки Росэлторг на 1 число каждого месяца 2018 г., млрд. руб.

Источник [33]

Оказывая публичные услуги, большинство ЭТП не раскрывают объемы своих доходов. Если использовать данные площадки ЕЭТП (Росэлторг), единственной раскрывающей финансовые показатели (в силу того, что она является ПАО), и учесть базовые сведения об обеспечении заявки, количестве прошедших аукционов и иные, то с очень большой осторожностью можно говорить о том, что совокупный объем средств, отвлекаемых из оборота участников и передающихся на баланс площадок, может достигать 59 млрд. руб. Т.е. российские ЭТП извлекают средства из оборота участников торгов и являются барьером, прежде всего для субъектов МСП. ЭТП требуют обеспечения заявки посредством внесения денежных средств, а также плату с поставщика, с которым заключается контракт. Кроме того, согласно индивидуальным регламентам, ЭТП взимают иную плату с участников различных торгов. Это свидетельствует о том, что нормы законодательства не способствовали оптимизации расходов поставщиков гос заказа.

Таким образом, итоги применения и эффективности Закона о контрактной системе № 44-ФЗ в 2014 г. позволяют сделать следующие выводы:

- базовый закон о контрактной системе 44-ФЗ жестко регламентирует процесс государственного и муниципального заказа от этапа планирования до заключения и исполнения контрактов над соблюдением правил и требований.

- изначально закон предполагал системный подход к процессу контрактации. В 44-ФЗ были заложены правильные принципы — конкуренция, единство, ответственность за результат и т.д. Законодатели установили ориентиры по эффективности: закупки не ради распределения средств, а для обеспечения нужд государства и граждан. Сильными сторонами сложившейся системы госзакупок являлась попытка создания условий для здоровой конкуренции (в том числе участие в закупках субъектов среднего и малого бизнеса, увеличение доступности фирмам-новичкам), возможность проведения закупок в электронной форме, наличие законодательных гарантий для заказчиков и поставщиков и т.д. Кроме этого, положительным моментом отмечается введение института общественного контроля за закупками и ходом

исполнения контракта, антидемпинговые меры, новые методы определения начальной (максимальной) цены контракта. То есть сделанный упор на обеспечение прозрачности закупочной деятельности, начиная от планирования конкретной закупки и заканчивая приемкой работ и анализом полученных результатов.

-разрабатывая и дорабатывая этот закон, законодатели стремились охватить все детали и нюансы госзаказа, поэтому на практике 44-ФЗ оказался негибким и несовременным. Он не изменил сложившиеся монопольные рынки и стал причиной значительных издержек для добросовестных заказчиков.

С точки зрения практики и проверенных гипотез к основным недостаткам действующего законодательства о госзакупках следует отнести:

1. Несовершенство нормативно-правовой базы
2. Бюрократизм и излишняя сложность проведения госзакупок (большие затраты на организацию участия в госзакупках, большой документооборот)
3. Низкая квалификация сотрудников контрактных служб
4. Отсутствие дифференцированного подхода к закупке и последующему использованию отдельных товаров, работ, услуг
5. Чрезмерная формализованность и длительность процесса закупки
6. Главенство критерия цены при выборе поставщика
7. Отсутствие механизмов мониторинга результатов закупок, качества использования товаров, работ, услуг

-реформирование российской системы государственных (муниципальных) закупок заключается в переходе к федеральной контрактной системе и находится в стадии научного исследования. Анализ ключевых изменений, вносимых Законом о контрактной системе, а также первые итоги и перспективы его применения подтверждают необходимость поиска путей, совершенствования и создания эффективной системы реализации государственных закупок.

### 2.3. Структурно-логическая модель реализации процесса государственных закупок

Поскольку при реализации принципиально верной концепции закона о контрактной системе произошла подмена понятий, а заложенные в ее основу принципы воплотились формально можно сделать вывод, что контрактная система нуждается в устойчивом правовом фундаменте и повышении гибкости операционной работы. Несмотря на огромное количество поправок, посредством которых законодатель пытается решить проблемы функционирования системы государственных закупок показатели результативности становятся только хуже. Анализ фундаментальной базы законодательства, вносимых поправок и ее функционирования с момента принятия закона позволяет сделать вывод о том, что главной причиной сложившейся парадигмы являются пробелы в самих способах реализации заложенных принципов. Необходимо отделять стабильную часть правовой системы от подвижной. И прежде чем вносить поправки в корректируемую часть, необходимо установить правовой фундамент, в том числе основные способы проведения торгов, инструментарий, организацию торгов и т.д.

Главные нововведения Закона о контрактной системе, закладывающие основы реализации госзакупок, и их интерпретация представлены в таблице.

Таблица 2.12

#### Основные изменения в законодательстве о госзакупках

Нововведение Закона о контрактной системе	Характеристика
Планирование закупок	Вводится обязанность формирования плана закупок (как правило, на трехлетний период), плана-графика (на каждый год), а также необходимость обоснования каждой из заявленных закупок. Закупки, не предусмотренные предварительно документами планирования, не могут быть осуществлены
Новые способы определения поставщика	ФКС предусмотрены дополнительные способы закупок: конкурс с ограниченным участием (при закупке высокотехнологичного товара, поставить который имеют возможность не все поставщики); двухэтапный конкурс (если заказчику требуется уточнить задание при закупке с включением НИРов, НИОКРов, технологических работ, когда сначала уточняются критерии закупки – техзадание, затем составляются конкретные предложения); запрос

## Продолжение таблицы 2.12

	предложений (способ должен использоваться в случае, когда у заказчика объективно нет времени на проведение более сложных конкурентных процедур)
Четкое установление методов определения начальной максимальной цены контракта	Установлены конкретные методы определения начальной (максимальной) цены контракта: – сопоставимых рыночных цен (анализ рынка); – нормативный; – тарифный; – проектно-сметный; – затратный. Приоритетным является метод сопоставления рыночных цен, остальные могут применяться в случаях, установленных законом. Ранее в законе № 94-ФЗ заказчики имели право осуществлять свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта
Общественное обсуждение и общественный контроль закупок	Вводится институт общественного контроля за закупками и ходом исполнения контрактов. Заказчики обязаны предоставлять широкий перечень информации для осуществления общественного контроля, а с введением в действие в 2016 г. Единой информационной системы (ЕИС) любой гражданин (как и любая организация) сможет получать информацию о государственном и муниципальном заказе. Кроме того, законом установлены случаи обязательного общественного обсуждения отдельных категорий закупок (например, закупки свыше 1 млрд руб.)
Антидемпинговые меры	При снижении цены контракта более чем на 25 % участник должен предоставить финансовое обеспечение, в полтора раза превышающее обеспечение исполнения контракта, указанное в закупочной документации
Развитие СМП	Закрепление объемов закупок у малого и среднего предпринимательства (не менее 15 % совокупного годового объема закупок)
Возможность расторжения контракта в одностороннем порядке	Заказчик имеет право расторгнуть контракт в одностороннем порядке в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей контрагентом, а также если эта возможность оговорена в документации о закупке и в контракте
Обеспечение исполнения контракта и банковские гарантии	В соответствии с новым законом любая гарантия, предоставляемая участником закупки в качестве обеспечения исполнения контракта, должна быть внесена в реестр банковских гарантий. Законом также устанавливаются подробные требования к ее содержанию и условия ее приема заказчиком (ст. 45). Гарантии могут выдаваться только банками, включенными в перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения. Кроме того, заказчики обязаны включать требование об обеспечении исполнения практически ко всем контрактам. Также стала возможна выдача тендерных гарантий в обеспечение заявок на участие в конкурсе или закрытом аукционе
Экспертиза при приемке поставленной продукции	Есть закупки, при которых проведение экспертизы – право учреждения. Если внешняя экспертиза не предписана законодательством о закупках, заказчик вправе проводить экспертизу своими силами или силами сторонней организации. Однако в некоторых случаях экспертиза по Закону о контрактной системе обязательна для бюджетного учреждения

Источник [56, 57]

Таким образом, проверенные гипотезы эффективности государственных закупок и анализ таблицы, содержащей основные изменения в части правовой базы позволили построить структурно-логическую модель реализации процессов государственных закупок. Новая модель содержит изменения,

которые закладывают правовой фундамент и служат основой работы механизма государственных закупок.

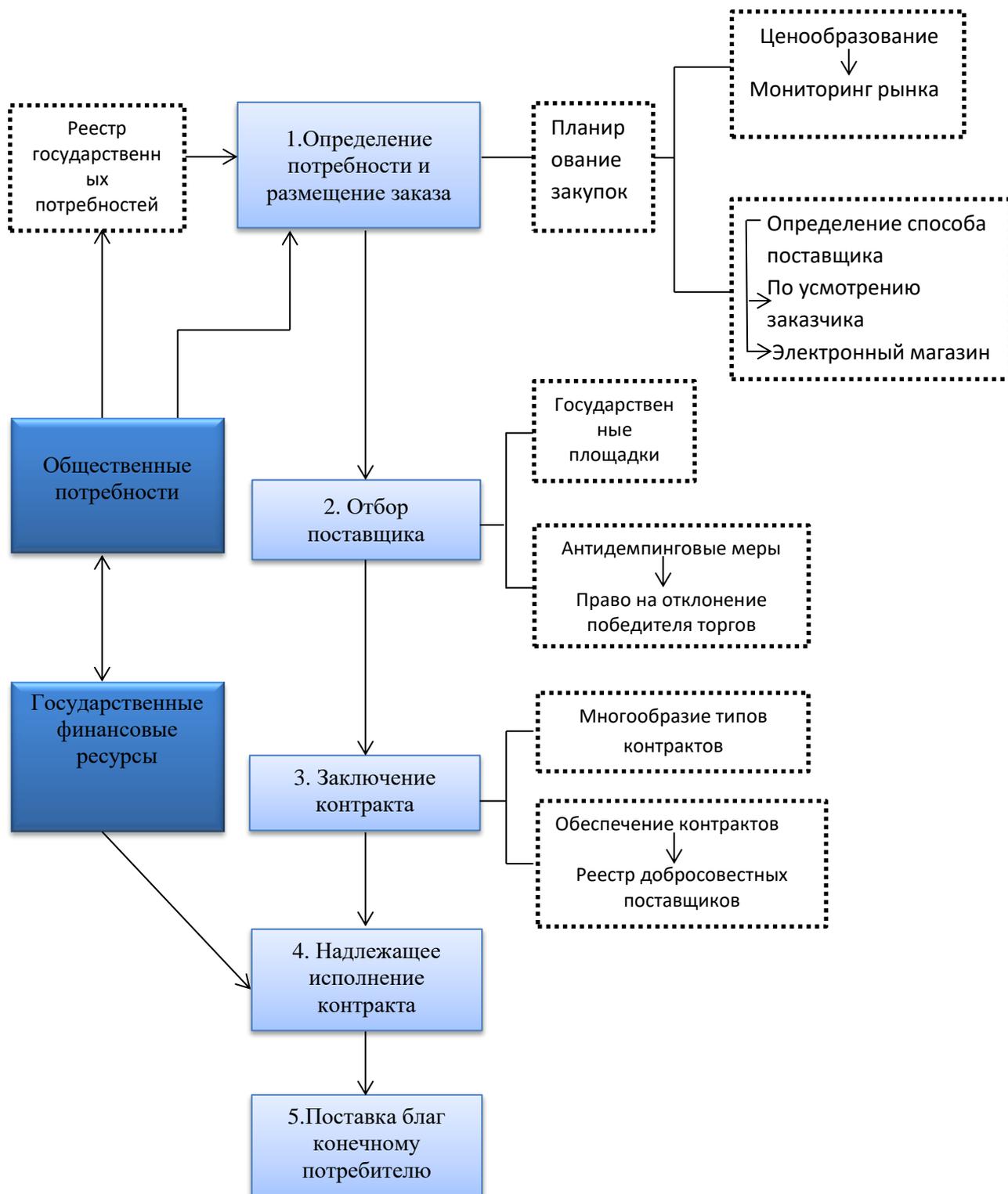


Рис. 2.11 - Структурно-логическая модель реализации процесса государственных закупок

Источник: составлено автором на основе [56,57]

1. Началом реализации процесса госзакупок в любой стране служит возникновение каких-либо общественных потребностей, на основе которых осуществляется планирование бюджета государства для своевременного их удовлетворения. Начиная разговор о планировании деятельности заказчика в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в России, прежде всего, следует отметить, что сам процесс планирования закупок товаров, работ, услуг государственными и муниципальными заказчиками определяется основополагающими целями и принципами ФЗ № 44. Поэтому планирование направлено, прежде всего, на повышение эффективности использования финансовых ресурсов и результативности закупок, обеспечение гласности и прозрачности закупок, а также предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С начала вступления в силу ФЗ № 44 по настоящее время, как показывает таблица, при планировании своей закупочной деятельности в рамках закона о контрактной системе заказчики несут обязанность по формированию единственного документа, отражающего потребности заказчика в товарах, работах, услугах, а также содержащего предполагаемые сроки осуществления закупок. Речь идет о плане-графике.

Однако планы-графики составляются заказчиками преимущественно по принципу календарного планирования и слабо увязаны с бюджетным процессом, поэтому проверка соответствия запланированных закупок имеющимся лимитам бюджетных обязательств затруднена.

Предлагается: планирование следует начинать на основе созданного реестра государственных потребностей (РГП). Реестр государственных потребностей – это декларация объемов, номенклатуры товаров, работ и услуг в разрезе государственных услуг, государственных функций, мероприятий, осуществляемых государственным заказчиком. Реестр государственных потребностей должен стать первым элементом жизненного цикла обеспечения государственных нужд, который потребует от заказчика декларации

потребностей в товарах, работах и услугах, исходя из осуществляемых функций и обязательств в предоставлении услуг населению. Главной особенностью ведения реестра государственных потребностей является его информационная открытость и публичность. Данная мера позволит исключить ситуации, ведущие к нецелевому расходованию бюджетных средств, благодаря общественному контролю и ограничениям контролирующих структур. Реестры государственных потребностей заказчиков обобщаются в сводный Реестр и являются основанием для утверждения планов-графиков размещения государственного заказа на каждый последующий год. Планы закупок должны содержать основные качественные характеристики предполагаемой к поставке продукции, стоимостные оценки предстоящих закупок, а также иные характеристики, описывающие конкретную нужду. При этом планирование и прогнозирование отдельных характеристик предстоящей закупки могут приводить к дуальности оценки закупаемой продукции.

Внедренная процедура планирования государственного заказа на сегодняшний день преследует цель построения детального процесса формирования каждой закупки исходя из потребностей государственного заказчика в определенных товарах и услугах, необходимых ему для предоставления государственных услуг населению в заданном количестве и качестве. Качественное планирование госзаказа существенно повышает его эффективность, позволяет выстроить систему обеспечения органов власти востребованными товарами и услугами, а также систему последующего контроля расходования бюджетных средств. Кроме повышения эффективности расходования бюджетных средств, формирование государственных заказов на основе планирования поможет государственным заказчикам более тщательно обосновывать рациональность своих закупок, контролировать их своевременность, снижать риски непоставок товаров, невыполнения работ, неоказания услуг.

Планирование предполагает обосновать объект каждой закупки в соответствии с нормативными затратами.

В плане-графике необходимо обосновать:

1) НМЦ

2) Способ определения поставщика

1) Одной из приоритетных проблем на современном этапе является определение начальной цены контракта. При заключении контрактов государственный заказчик сталкивается с необходимостью определения обоснованности договорной цены, предлагаемой исполнителями. При этом он должен руководствоваться нормативными документами и опираться на рыночные принципы ценообразования. В этой связи обоснование затрат на стадии разработки проекта начальной цены контракта и при окончательных расчетах при заключении договоров имеет важное значение для эффективности закупок в целом.

Начальная (максимальная) цена контракта или цена контракта с единственным поставщиком (НМЦК) серьезно ограничивает эффективность всей системы закупок. В российском законодательстве о контрактной системе ценообразование полностью привязано к понятию НМЦК.

По действующим правилам, заказчик самостоятельно определяет цену закупки. Причем он должен не просто обосновать структуру цены или диапазон цен, а назвать ее точное — денежное выражение. Такая модель противоречит сути рыночных отношений: на самом деле не заказчик, а поставщик знает, сколько стоит его товар или услуга и из чего складывается стоимость.

Цена — производное от бизнес-модели конкретного поставщика, поэтому заказчик, определяя НМЦК, может лишь выдвигать предположения о возможных издержках. Чаще всего он складывает себестоимость гипотетических затрат подрядчика по предмету контракта. Но цена и себестоимость продукции не одно и то же, хотя и связаны друг с другом. Цена учитывает все аспекты бизнеса: маркетинговую и логистическую политику, масштаб производства, целевую рентабельность, рыночную конъюнктуру и другие факторы. Поставщик контролирует эти процессы, потому он может управлять ценой проще и результативнее, чем заказчик. Но поставщик выведен

из процесса определения НМЦК: в государственных закупках ценовые переговоры запрещены.

НМЦК определяется до и вне процедур закупки, без переговоров с поставщиками и существует в единственной формуле — твердая фиксированная цена контракта (цена за единицу). При назначении НМЦК 44-ФЗ предлагает опираться на ценовые предложения от произвольно выбранных поставщиков и цены найденных исполненных контрактов. Содержательные маркетинговые исследования для определения НМЦК не проводятся: они требуют серьезных компетенций, доступа к базам данных и времени, а большинство госзаказчиков (ЛПУ, вузы, детские сады и т. д.) такими ресурсами не располагают. [58, с. 85]

Бременем на цену поставщика ложатся дополнительные требования 44-ФЗ к обеспечению закупок. Работая с государством, поставщик должен доказать свою состоятельность — предоставить обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта (банковские гарантии и пр.). В контракте предусмотрены штрафы и пени, есть вероятность судебных издержек, отложенных по срокам платежей, как правило, отсутствует авансирование и т. д. Если выясняется, что заказчик неправильно рассчитал цену и затраты по контракту превысили плановые расчеты, цена не корректируется. Риск непредвиденных расходов и неучтенных объемов наравне с другими включается в начальную цену.

Перечисленные факторы толкают цену государственных закупок вверх — заказчик пытается манипулировать себестоимостью продукции, поставщики стараются заложить в цену все возможные обременения и риски. Иначе они просто не придут в госзаказ.

Таким образом, определение эффективной НМЦК требует мониторинга средневзвешенной себестоимости производства продукции и предельных издержек поставщиков, что диктует необходимость создания соответствующей организационной структуры в штате ФТС России. Вследствие этого необходимо изменить принципы ценообразования

в контрактной системе: отказаться от безусловной публичной декларации начальной (максимальной) цены контракта, расширить формулы фиксированных цен, определить правила закупки за единицу стоимости, а также создать функционал публичного мониторинга цен госзакупок и госзаданий. Ввести право на переговоры между заказчиками и поставщиками, определить общий порядок их проведения и документирования.

2) В США и Великобритании основным способом конкурентных закупок является открытый конкурс. Он позволяет заказчику выбрать наиболее эффективное решение исходя из таких критериев, как цена, качество, квалификация и др. Аукционы в целях закупок используются редко, так как они позволяют провести закупку только при условии детального описания продукции заказчиком, не допускающим предложение альтернативных (более эффективных и инновационных) решений. При этом заказчик сам определяет и обосновывает выбранный способ закупки и несет ответственность за ее результат. Российский закон о контрактной системе жестко определяет случаи, когда заказчик вправе использовать тот или иной способ закупки, безотносительно возможным ее результатам и требует обеспечить корректность проведения процедуры, также без специальных требований к результату. Основным способом выбора поставщика по умолчанию установлен электронный аукцион.

То есть в сравнении с западной системой в России складывается нормативная модель, ориентированная, по сути, на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг. Антикоррупционную направленность привело к тому, что упор был сделан на ужесточение контроля и значительное упрощение методов осуществления закупок, иногда в ущерб квалификационному фактору.

Следовательно, необходимо дать право заказчикам на самостоятельный обоснованный выбор способа определения поставщика. А также провести централизацию типовых закупок стандартной продукции в рамках госзаказа и

поэтапно перевести их на технологическую платформу «электронного магазина».

То есть перевести типовые закупки стандартной продукции заказчиков 44-ФЗ на платформу «электронного магазина» на принципах добровольности. «Электронный магазин» позволит провести реальное нормирование и каталогизацию потребностей, управлять номенклатурой госзаказа, внедрять инновационные технологии, проводить промышленную (инновационную) политику, обеспечить открытость мелких закупок и подконтрольность централизованных структур — организаторов «электронного магазина». Экономия на масштабе, оптовые скидки, профессиональная логистика, автоматизация операций, роботизация склада и иные современные производственные технологии гарантируют экономичность, ритмичность и своевременность централизованных поставок.

2. На стадии отбора поставщика как показывает практика существует две проблемы: конкуренция среди участников торгов и вследствие мер, предпринимаемых для доступности большинства фирм к участию в закупке — демпинг.

При каждом изменении регулирования законодательства возникает необходимость в принятии во внимание издержек основных участников процесса — как заказчиков, так и поставщиков.

Затраты бизнеса на договоры по 44-ФЗ высоки за счет обеспечения заявки на электронные торговые площадки (ЭТП), обеспечения заказчикам в качестве обеспечения участия в закупках, а потом — исполнения контракта, штрафы и иные обременения. Естественно, эта нагрузка включается в цену конечной продукции и отвлекает оборотные средства частных компаний, а также влияет на решение в участии торгов.

В отличие от многих стран в России сервисы торговых площадок по госзаказу переданы коммерческим организациям, которые оказывают их за плату, взимаемую с поставщиков. Более того количество ЭТП с каждым годом увеличивается, притом каждая торговая площадка устанавливает свои

требования взимания платы за участие в торгах. Следовательно, это является одним из существенных барьеров доступности к торгам. Таким образом, необходимым представляется сократить количество площадок для осуществления госзаказа и отдать их на гос регулирование.

Применительно к демпингу необходимо отметить, что в российском законодательстве о закупках нет его определения, но если цена снижена ниже фиксированного процента от НМЦК, она признается демпинговой. Сможет ли участник процедур отбора реализовать свое предложение, никто не анализирует. Ему предлагается заплатить повышенное обеспечение исполнения контракта и приступить к работе.

Предлагается: использовать положения закона ЮНСИТРАЛ. Типовой закон не определяет количественных параметров демпинга и не допускает возможности демпингующей организации «откупиться» за счет дополнительного финансового обеспечения контракта. Закупающая организация может отклонить представление, если предложенная в нем цена в сочетании с другими составляющими элементами представления аномально занижена в отношении объекта закупок и вызывает у покупающей организации сомнения в способности поставщика или подрядчика, направившего представление, исполнить договор о закупках. Закупающая организация также отстраняет поставщика или подрядчика от участия в процедурах закупок, если поставщик или подрядчик прямо или косвенно предлагает, дает или соглашается дать любому нынешнему или бывшему должностному лицу или служащему покупающей организации или другого правительственного органа вознаграждение в любой форме, предложение о найме на работу или любую другую ценную вещь или услугу с целью повлиять на совершение какого-либо действия, принятие решения или применение какой-либо процедуры покупающей организацией в процессе закупок; или в случае наличия конфликта интересов.

3. Заключение контракта является важным этапом реализации госзакупок. В российской контрактной системе есть лишь три типа государственных

контрактов: на поставку товаров (договор купли–продажи), оказание услуг (договор возмездного оказания услуг) и выполнение работ (договор подряда). Правила описания предмета госконтракта, его условий, порядка приемки результатов и других процессов одинаковы для всех трех типов (есть лишь несколько особенностей, зависящих от способа выбора поставщиков, но не от типа контракта). В госзаказе и прочих закупках сейчас существует контракт вообще, независимо от того, поставка это, оказание услуг, выполнение работ или иные виды взаимодействия и обмена между государством и бизнесом. Например, нет отдельных правил (положений), по которым госзаказчики берут в аренду недвижимое имущество. Не описан в качестве самостоятельного энергосервисный контракт, хотя правила его заключения и условия есть в ст. 108 44-ФЗ. Трансфертные договоры, франчайзинг, долгосрочные соглашения, рамочные соглашения и иные современные типы контрактов оказались вне сферы правового регулирования.

Типовые контракты, согласно действующему подходу, состоят из постоянной и переменной части. Последняя предполагает выбор одного или нескольких вариантов условий из предложенного перечня и возможность внести информацию об условиях конкретной закупки. Но нужно учитывать, что поля для внесения информации уже заданы и речь идет только об уточняющих и конкретизирующих сведениях. Подобная жесткая конструкция библиотеки типовых контрактов не учитывает фундаментального свойства любого договора — его неполноту. В реальной жизни составить контракт, учитывающий все возможные обстоятельства, нельзя. К тому же регулярно появляются новые нетиповые виды контрактов, потому попытки загнать государственный и муниципальный заказ в строгие рамки типового договора препятствуют развитию инноваций, технологичных компаний и повышают издержки государства. [59, с. 178]

Следовательно, решением может быть расширение типологии контрактов и внедрение новых форм таких как: рамочные соглашения, контракты с оплатой

по конечному результату, контракты с автоматической оплатой поставки и иные.

Еще одной тормозящей нормой законодательства действующей на стадии заключения контракта является положение о способах обеспечения контракта. В соответствии с 44-ФЗ, обеспечение исполнения контракта регламентировано положениями статьи 96. Согласно его положений при определенных видах закупок заказчик обязан устанавливать подобное требование. Это обязанность влияет также на доступность к участию торгам и тормозит конкуренцию.

Предлагается: Ввести критерий добросовестности при отборе поставщиков. Освободить добросовестных поставщиков от финансовых и иных гарантий для участия в процедурах отбора, а также гарантий исполнения контракта. Данная мера позволит снять финансовое бремя с ответственного бизнеса. Гарантии должны предоставляться только теми поставщиками, которые допускали нарушения при участии в закупках и в ходе исполнения контрактов.

Таким образом, проведенное исследование реформирования системы государственных закупок позволило сделать вывод, что на современном этапе формируются институциональные условия для развития конкурентных рыночных процедур закупок, создания действенного механизма контроля над исполнением закона и административного механизма рассмотрения жалоб. В тоже время реформа по своей сути носит «процедурный» и фрагментарный характер, что обусловило необходимо построения новой структурно-логической модели процесса реализации государственных закупок.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Проведенное исследование показало, что в настоящее время система государственных закупок находится в процессе трансформации и представляет собой сложное образование, в котором отдельные элементы и подсистемы находятся на разных стадиях развития. В отличие от стран с развитой экономикой, где институт государственных закупок выступает результатом длительного эволюционного развития, перед нашей страной стоит задача по сути одновременного формирования, как общенациональной институциональной системы, так и важнейшей ее части - системы государственных закупок. России нужна собственная, разработанная на основе мирового и отечественного опыта, законодательно оформленная концепция развития системы государственных закупок минимум по двум причинам. Во-первых, в последние годы резко возрос объем государственных закупок для обеспечения общественных потребностей. Доля государственных расходов на закупки товаров, работ, услуг составляет порядка 50% расходной части федерального бюджета. Во-вторых, в современных экономических условиях система государственных закупок может стать эффективным инструментом для реализации антикризисных мер и достижения стратегических целей социально-экономического развития страны. На данный момент в Российской Федерации последним этапом развития федеральной контрактной системы можно считать принятие Закона № 44-ФЗ, важнейшим новшеством которого является подход, согласно которому все стадии государственных закупок подлежат законодательному регулированию, от начальной стадии – планирования государственных закупок, до исполнения государственного контракта, введением мониторинга и аудита.

2. Оценить насколько результативно было внедрение нового законодательства и насколько совершенно функционирует данная система в российской экономике на сегодняшний день является весьма затруднительным.

Проблема заключается в том, что с одной стороны, Министерство финансов РФ и ФАС РФ как уполномоченные федеральные органы в сфере государственных закупок, отчитываются о высокой эффективности реформы и значительной экономии бюджетных средств, что действительно подтверждается статистическими данными показывающими увеличение экономии на 33% в 2017 году по сравнению с 2014 годом. С другой стороны, эффективность системы государственных закупок не рассматривается как комплексное понятие, которое включает в себя результативность, экономичность и «внешнюю» эффективность системы. Более того, у федеральных органов власти отсутствует комплексный подход к системе государственных закупок как института регулирования экономики, соответственно нет заинтересованности в комплексной оценке эффективности, возможности влияния государственных закупок на экономическое развитие страны. Следовательно, отсутствие как таковой методики оценки функционирования системы госзакупок посредством новых мер принятого законодательства со стороны федеральных органов власти, позволило сформулировать гипотезы эффективности системы госзакупок в российской экономике и проверить их адекватность на основе статистических данных.

3. Выдвинутые гипотезы подтвердили, что система государственных закупок до сих пор нуждается в устойчивом правовом фундаменте. Реформирование законодательства не смогло создать условия для развития конкурентной среды на рынке гос закупок, обеспечить справедливое, равное и беспристрастное отношение ко всем поставщикам и подрядчикам, бесперебойность и надежность закупочных процедур, не способствовало оптимизации затрат на содержание контрактной системы. Несмотря на огромное количество поправок, посредством которых законодатель пытается решить проблемы функционирования системы государственных закупок показатели результативности становятся только хуже. Анализ фундаментальной базы законодательства, вносимых поправок и ее функционирования с момента принятия закона позволяет сделать вывод о том,

что главной причиной сложившейся парадигмы являются пробелы в самих способах реализации заложенных принципов. Необходимо отделять стабильную часть правовой системы от подвижной. И прежде чем вносить поправки в корректируемую часть, необходимо установить правовой фундамент, в том числе основные способы проведения торгов, инструментарий, организацию торгов и т.д.

4. Суммируя результаты проведенного анализа гипотез, были выделены следующие системные проблемы, которые нуждаются в решении в рамках совершенствования системы государственных закупок на поставку товаров и услуг.

Во-первых, в России складывается нормативная модель, ориентированная, по сути, на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг. Антикоррупционная направленность привела к тому, что упор был сделан на ужесточение контроля и значительное упрощение методов осуществления закупок в ущерб квалификационному фактору.

Во-вторых, проблема повышения эффективности государственных закупок затрагивает всю цепь бизнес-процессов закупочной деятельности, включая этапы обоснования номенклатуры, объемов, начальной цены, выбора и реализации схемы размещения до окончательной поставки, эксплуатации и утилизации закупаемой продукции. Однако, каждый из приведенных выше этапов вносит неравномерный вклад в общую экономическую эффективность закупочной деятельности.

5. Государство в современных условиях, с точки зрения его участия в системе государственных закупок призвано обеспечивать поставку не только традиционных текущих общественных благ, но и способствовать обеспечению стабильного функционирования отдельных отраслей экономики и развитию предпринимательства, насыщению рынка товарами и услугами первой необходимости, удовлетворению иных жизненно необходимых потребностей населения, и, в конечном итоге, обеспечению стабильного экономического

роста. Следовательно, новая структурно-логическая модель процесса реализации государственных закупок предполагает поправки там, где регулируется в первую очередь качество поставок и учитывается квалификационный фактор. Новым направлением в модели государственных закупок с точки зрения количественных показателей будут являться создание реестра государственных потребностей, новые методы определения начальной максимальной цены контракта и антидемпинговое регулирование, качественные изменения позволят привнести новые способы и инструменты определения поставщика, а также меры по увеличению доступности и конкуренции в торгах.

6. Таким образом, создание системы качественного и эффективного обеспечения общественных нужд представляется чрезвычайно важной задачей. Государственная контрактная система закупок должна выступать действенным инструментом государственного регулирования для модернизации и инновационного обновления российской экономики. На современном этапе в контрактной системе функционирует более 330 тыс. государственных и муниципальных заказчиков и около 500 тыс. поставщиков, что делает её одним из крупнейших хозяйственных механизмов, оказывающих влияние на динамику и структуру экономики. Стратегический сбалансированный подход к формированию контрактной системы закупок позволит использовать общественные потребности как мощный фактор стабилизации и социально-экономического развития России.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аббасова, Е. А. Методический подход к повышению конкурентоспособности в развитии малого предпринимательства / Е.А. Аббасова // Российское предпринимательство. — 2015. — Т. 16. — № 20. — С. 3481-3490.
2. Аверкиева, Е. С. Модернизация и экономическое развитие: институциональные факторы роста общественного благосостояния / Е. С. Аверкиева // Журнал институциональных исследований. - 2014. - Т. 6. - № 3. - с. 81-93.
3. Аверкиева, Е.С. Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора в России [Электронный ресурс] / Е.С. Аверкиева // Экономика государственных закупок. – 2016. – Режим доступа: [http://www.hjournal.ru/files/JER\\_7\\_1/JER\\_7.1\\_11.pdf](http://www.hjournal.ru/files/JER_7_1/JER_7.1_11.pdf) (дата обращения 12.03.2018 г.)
4. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике [Электронный ресурс] / Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3. Режим доступа: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9274> (дата обращения: 05.03.2018)
5. Анчишкина, О. В., Волков П.А. Типовой закон юнситрал о публичных закупках: правовой ориентир для национальных систем приобретения товаров, работ и услуг [Электронный ресурс] / Доступ из оф. сайта Национальной ассоциации институтов закупок. – 2016. — Режим доступа: [http://naiz.org/proekty/pr\\_5\\_uncitral.php](http://naiz.org/proekty/pr_5_uncitral.php) (дата обращения: 09.05.2018 г.)
6. Архипенко, К.Ю. Совершенствование системы государственной поддержки малого бизнеса России в контексте зарубежного опыта [Электронный ресурс] / Экономика, предпринимательство и право. — 2013. — № 3 (20). — с. 3-8. Режим доступа: <http://www.creativeconomy.ru/articles/30331/> (дата обращения: 11.04.2018 г.)

7. Атаева, А.Г., Биглова А.А., Файзуллина И.Ф. Интеграция контрактной системы и государственного стратегического планирования: проблемы и перспективы / А.Г. Атаева, А.А. Биглова, И.Ф. Файзуллина // *Фундаментальные исследования*. – 2016. – № 6 (часть 1) – С. 229-238
8. Балакина, Г.Ф. Инструменты регулирования социально-экономического развития регионов / Г.Ф. Балакина// *Экономика и управление*. – 2014. - № 39 – С. 2-13.
9. Балтутите, И. В. Участие субъектов малого предпринимательства в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / И.В. Балтутите // *Вестник Волгоградского государственного университета*. — 2014. — № 3. — С. 97-102.
10. Баранов, Н.В., Левчук К.В. Анализ развития законодательства в сфере закупок и пути устранения недостатков // *Практические аспекты современного менеджмента: сб. ст. по матер. II междунар. науч.-практ. конф. № 2*. – Новосибирск: СибАК.- 2016. – С. 5-13.
11. Бертунова, Б.Б. Этапы реформ государственной системы в сфере государственных закупок [Электронный ресурс] // *Univsum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн.* - 2016. - № 11(32). Режим доступа: <http://7univsum.com/ru/economy/archive/item/3796> (дата обращения: 20.06.2018)
12. Бочкова, С. С. Правовые требования к государственному контракту в сфере изменений законодательства о государственных закупках [Электронный ресурс] / С. С. Бочкова // *Вестник Московского государственного университета приборостроения и информатики. Серия «Социально-экономические науки»*. - 2014. - № 52. - С. 120-132.
13. Вилисов, В.Я., Вилисова А. В. Инфраструктура инноваций и малые предприятия. Состояние, оценки, моделирование. — М. : ИЦ РИОР, НИЦ Инфра-М, 2015. — 228 с.

14. Возможности участия малого бизнеса в госзаказе и системе закупок госкомпаний и крупного бизнеса в России / Имихович А. О., Сурменкова К. Ю., Шашин А. А., Леонидова А. И. // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. — 2013. — Т. 2. — № 9. — С. 322-323.
15. Воробьева, О. Размещение заказа у субъекта малого предпринимательства. Существующие проблемы и пути их решения / О. Воробьева // Бюджет. — 2009. — № 3. — С. 25-26.
16. Ворошилов, В.П., Малков А.В., Орлов Г.И. Проблемы действующего законодательства о госзакупках // Российское предпринимательство. — 2012. — № 21 (219). — С. 24–30.
17. Галкин, В. Ю. Проблемы совершенствования механизма государственной поддержки малых предприятий в рамках развития контрактной системы / В.Ю. Галкин // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2014. — № 5. — С. 90-93.
18. Гусева, Н.М. Анализ состояния системы государственных закупок Российской Федерации с позиции системного подхода / Н.М. Гусева// Государство и право. Экономика. — 2015. — С. 108 – 118.
19. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – Москва : Сектор, 2015. – 124 с.
20. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 г. [Электронный ресурс] / Оф. сайт Минэконом развития РФ. — 2017. — С. 48. Режим доступа: [file:///C:/Users/user/Desktop/Учеба%20\(магистратура\)/Н.Н.%20Мильчакова/Статистика%20госзакупок/monitor44.pdf](file:///C:/Users/user/Desktop/Учеба%20(магистратура)/Н.Н.%20Мильчакова/Статистика%20госзакупок/monitor44.pdf) (Дата обращения: 25.05.2018 г.)
21. Доронин, С. Н. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления / С. Н.

- Доронин, Н. А. Рыхтикова, А. О. Васильев. - Москва: Инфра-М, 2013. - 232 с.
22. Дробышев, А.С. Институт закупок для государственных и муниципальных нужд как социально-экономическое явление / А.С. Дробышев // Вестник экспертного совета. - № 1. – 2016. –С. 63-72.
23. Ермолаева, М.Г. Использование международных стандартов в построении федеральной контрактной системы России, возможные направления ее оптимизации / М.Г. Ермолаева. – (Издательский дом Финансы и кредит) // Экономический анализ: теория и практика. – 2015. – С. 14 – 23.
24. Истомина, Е.А. Особенности современной модели института государственных закупок в России / Е.А. Истомина // Вестник Челябинского государственного университета. - № 9. – 2014 г. – С. 27-34.
25. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016. – 280 с.; ил.
26. Калинин, С. В. Исторические предпосылки и современное состояние правового регулирования института государственных и муниципальных закупок в России [Электронный ресурс] / С. В. Калинин // Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2011. - № 1. - С. 349-353. - Режим доступа: <http://elibrary.ru> (Дата обращения: 12.05.2018 г.).
27. Калмыков, Ю.П. Вопросы оценки эффективности государственной закупочной деятельности / Ю.П. Калмыков // Вестник Финансового Университета. – 2012. – № 4 (70). – С. 37–43.
28. Колышева, И. Б. Нормативно-правовое и информационное обеспечение государственных закупок: российские реалии и зарубежный опыт [Электронный ресурс] / И. Б. Колышева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - 2013. - № 1-2. - С. 104-108. Режим доступа: <http://elibrary.ru> (Дата обращения: 17.05.2018 г.).

29. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Научный доклад. Руководитель темы – д.э.н. Смотрицкая И.И., исполнители: д.э.н. Черных С.И., к.э.н. Шувалов С.С.; М.: ИЭ РАН, 2014. - С. 6.
30. Костюченко, А. Г. Государственные и корпоративные закупки как инструмент поддержки и развития субъектов малого предпринимательства // Бизнес, менеджмент и право. — 2015. — № 1. — С. 128-131.
31. Костюченко, А.Г. Применение механизма электронных торгов в России в целях предотвращения сговора // Бизнес, менеджмент, право. 2014. - № 2. - С. 50–54.
32. Ковалева, Е. А. Механизм, инструменты института государственных закупок в трансформируемой экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01: защищена 27.10.2011 / Е. А. Ковалева ; науч. рук. В.И. Бархатов ; Челяб. гос. универ-т. – Челябинск, 2011. – 27 с.
33. Крамин, Т. В., Крамин М. В. Оценка влияния федеральной контрактной системы России на эффективность государственных закупок. Региональный анализ / (Экономика и управление.) // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. — 2015. — № 3 (22). — С. 30-33.
34. Кротов, И. И. Развитие малого предпринимательства на основе государственных и муниципальных заказов. На примере регионов Российской Федерации: дисс. ... канд. геогр. наук. — Пермь : Изд-во Пермского государственного национального исследовательского ун-та, 2015. — 233 с.
35. Курбатова, В.А. Становление института контрактной системы государственных закупок в российской экономике / В.А. Курбатова // Вестник югорского государственного университета. - № 4. – 2015 г. – С. 303-307
36. Латыпока Р.Р., Мильчакова Н.Н.. Проблемы реализации и развития контрактной системы в РФ на современном этапе // Международная

- научно-практическая конференция «Инновационное развитие науки и образования» - 2018 – с. 213-221 с.
37. 2Латыпова Р.Р. Сравнительный анализ норм российского законодательства о государственных закупках и Типового закона ЮНСИТРАЛ // Международная научно-практическая конференция «Социально-экономические и правовые основы развития современного общества» - 2018 – с. 104 – 110
38. Маковлева, Е.Е. Анализ практики государственных и муниципальных закупок у субъектов малого предпринимательства [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 8. - №2. – 2016 г. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/31EVN216.pdf> (дата обращения: 25.05.2018 г.).
39. Малинин, В.А. История зарождения и становления института государственных закупок в России и за рубежом / В.А. Малинин // Вестник челябинского государственного университета. - № 12. – 2015. – С. 121-147.
40. Манушин, Д. В. Административные барьеры в российской экономике как условия, способствующие существованию коррупции, и меры по их устранению // Актуальные проблемы экономики и права. — 2014. — № 4 (32).— С. 52-60.
41. Митьковская, И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок [Электронный ресурс] // Современные научные исследования и инновации. - № 10. – 2014. Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593> (дата обращения: 07.06.2018).
42. Орлов, А. В. Субъекты малого и среднего предпринимательства в контрактной системе государственных закупок // Управление экономикой. Методы, модели, технологии. Мат-лы XV Междунар. науч. конф. В 2-х т. — Уфа : Изд-во Уфимского государственного авиационного технического университета, 2015. — С. 92-95.
43. Османова, Н.В., Новиков А.М., Ильюхов А.А. Особенности совершения преступлений в сфере исполнения государственных и муниципальных

заказов и меры борьбы с ними / Взаимодействие органов государственной власти при расследовании преступлений коррупционной направленности: проблемы и пути их решения: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения выдающегося российского ученого Николая Сергеевича Алексеева // М.: Академия Следственного комитета Российской Федерации - 2014 г.

44. Палагина, А. Н. Методология формирования адаптивной инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства. Институциональные аспекты, механизмы и инструменты: дисс. ... д-ра экон. наук. — Ростов н/Д : Изд-во Ростовского государственного экономического ун-та, 2015. — 321 с.
45. Петров, Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. - № 3. – 2013 -С. 2 - 5.
46. Пиньковецкая, Ю. С. Малое предпринимательство и государственные закупки регионов России / Ю.С. Пиньковецкая. - (Экономические и юридические науки) // Известия Тульского государственного университета. — 2014. — № 1-1. — С. 205-214.
47. Попова, О.А. Государственные закупки как эффективный инструмент регулирования развития экономики региона / О.А. Попова // Экономика предприятий, регионов и отраслей. – № 3 - С. 61 -63.
48. Седова, М. В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. - № 4(20). - С. 138–142.
49. Семенова, Ф.З., Борлакова М.Б., Боташева Л.С. Зарубежный опыт организации государственных закупок [Электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-2. – С. 465-469  
Режим доступа: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40444>  
(дата обращения: 21.06.2018).

50. Смотрицкая, С.С., Черных С.И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики / *Инновации*, № 4 (222), апрель 2017. - С. 30 – 36.
51. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – IV кварталов 2017 г. [Электронный ресурс] / Оф. сайт Министерства финансов РФ. – 2018. – С.19. Режим доступа: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Monitoring\\_IV\\_kv\\_2.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Monitoring_IV_kv_2.pdf) (Дата обращения: 25.05.2018 г.)
52. Статистические сборники: Проведение конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // М.: ГМЦ Госкомстата России. – 2017 г. – С. 157.
53. Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>. (дата обращения: 14.05.2018 г.).
54. Умнова, М. Г. Проблемы участия российского малого бизнеса в государственных закупках // *Российское предпринимательство*. — 2014. — № 15. — С. 13-23.
55. Уртьев, А.В. Контрактная система и опыт закупок / *Строительство технологии организация* [Электронный ресурс]: электронный журнал – 2016 – 48 с. – Режим доступа: [http://stopress.ru/archive/html/STO\\_0421\\_iul\\_2013/stroy.html](http://stopress.ru/archive/html/STO_0421_iul_2013/stroy.html) (дата обращения 15.05.2018 г.)
56. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. (Дата обращения 16.05.2018 г.).

57. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. (дата обращения: 17.05.2018 г.).
58. Цахаев, Г. Р. Активизация участия субъектов малого предпринимательства в государственных и муниципальных закупках // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2013. — № 2(36). — С. 216-224.
59. Чемерисов, М.В. Контрактная система как эффективный инструмент модернизации российской экономики [Электронный ресурс] // Доклад директора Департамента развития контрактной системы Минэкономразвития России "Экспертная дискуссия "Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики". Гайдаровский Форум "Россия и мир: взгляд в будущее". Москва, 15 января 2016 года. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/20160118> (дата обращения: 20 сентября 2017 года).
60. Чернухина, Г.Н. Механизм взаимодействия государственных структур и коммерческих организаций в сфере государственных закупок / Г.Н. Чернухина // Вестник академии - №2 – 2016 г. – с. 83- 88
61. Черных, С.И. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016. – с. 280.
62. Шарова, И. В., Кузнецова Е. А. Возможности взаимодействия государственных корпораций и субъектов малого и среднего предпринимательства в области государственных закупок // Актуальные вопросы современной науки. — 2015. — № 44-1. — С. 62-71.
63. Шешукова, Т.Г. Развитие анализа системы государственных закупок в национальных исследовательских университетах / Т.Г. Шешукова, А.А. Морозова; Западно-Уральский ин-т экономики и права; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2016. – 171 с.

64. Шувалов, С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики. Научный доклад. — М.: Институт экономики РАН, 2015. — с. 50.
65. Яковлев, А. А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы [Электронный ресурс] / А. А. Яковлев // Общественные науки и современность. - 2012. - № 5. - С. 54-70 Режим доступа: <http://elibrary.ru> (дата обращения: 19.05.2018 г.).

Распределение действительно нулевых контрактов по категориям (кроме финансовых контрактов) за 2017 год

Категория (группа кода ОКПД)	Наименование категории	Доля от числа настоящих нулевых, %
64	Услуги почты и электросвязи	14,81
74	Прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	12,96
70	Услуги, связанные с недвижимым имуществом	11,73
50	Услуги по торговле, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств и мотоциклов, услуги по розничной торговле моторным топливом	7,41
75	Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения	5,56
51	Услуги по оптовой торговле, включая торговлю через агентов, кроме услуг по торговле автотранспортными средствами и мотоциклами	4,94
60	Услуги сухопутного транспорта и транспортирования по трубопроводам	4,32
2	Продукция лесоводства, лесозаготовок и связанные с этим услуги	4,32
45	Работы строительные	4,32
85	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	2,47
40	Электроэнергия, газ, пар и горячая вода	2,47
90	Услуги по удалению сточных вод и отходов, улучшению санитарного состояния и аналогичные услуги	2,47
33	Изделия медицинские	2,47
52	Услуги по розничной торговле, кроме услуг по торговле автотранспортными средствами и мотоциклами, услуги по ремонту бытовых изделий и предметов личного пользования	2,47
63	Услуги транспортные вспомогательные и дополнительные, услуги туристических агентств	1,85
93	Услуги персональные прочие	1,85
80	Услуги в области образования	1,23
41	Вода собранная и очищенная, услуги по распределению воды	1,23
72	Программные продукты и услуги, связанные с использованием вычислительной техники и информационных технологий	1,23
92	Услуги по организации отдыха, развлечений, культуры и спорта	1,23
96	Различная продукция, произведенная частными домашними хозяйствами для собственного потребления	1,23
15	Продукты пищевые и напитки	1,23
37	Вторичное сырье	0,62
61	Услуги водного транспорта	0,62
67	Вспомогательные услуги в сфере финансового посредничества	0,62
81	Услуги по обслуживанию зданий и территорий	0,62
1	Продукция и услуги сельского хозяйства и охоты	0,62
49	Услуги сухопутного и трубопроводного транспорта	0,62
24	Вещества химические, продукты химические и волокна химические	0,62
91	Услуги общественных организаций, не включенные в другие группировки	0,62
30	Офисное оборудование и вычислительная техника	0,62
55	Услуги гостиниц и ресторанов	0,62

Источник [32]