

Нарушение принципа конкурентности в контрактной системе государственных закупок России

Федотов Д.А., студент
 Экономический факультет, Э-302
 ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
 E-mail: danil.fedotov25@yandex.ru
 Россия, Челябинск

Аннотация. В статье рассматриваются основные факторы, влияющие на создание конкурентной среды при проведении торгов государственных закупок. Существующие в настоящее время проблемы снижают общий уровень конкуренции среди поставщиков. Внесение новых правовых мер по совершенствованию контрактной системы государственных закупок уже не приносит планируемых эффектов. Поэтому необходимо создать иную систему, основой которой станет новый Федеральный закон. Предложения рассмотренные в исследовании могут стать базой для разработки нового закона.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, конкуренция, нарушения, закупка у единственного поставщика.

Государственные закупки с каждым годом играют всё большую роль в экономике России. В настоящее время правительство сделало ставку на данный сектор экономики, как один из основных источников внутреннего спроса для поддержки малых и средних отечественных предприятий. Только за период с 2016 по 2018 годов сумма заключенных государственных контрактов увеличилась на 1,5 трлн. рублей (или на 27,6%), в то время как темп прироста ВВП составил всего 20,9% (рисунок 1).



Составлено автором по данным: [1; 2, с.57; 3, с.64; 4, с.42]

Рисунок 1 – Динамика размера и структуры ВВП за 2016-2018 годы (млрд. рублей)

Однако за столь резким увеличением госзакупок скрывается немало проблем, которые существенно снижают их эффективность, а значит и экономический потенциал страны. Выявление этих проблем и разработка предложений по их решению составляют основу данного исследования.

Согласно отчету Счетной Палаты РФ за 2018 год величина нарушений составила 293,7 млрд. рублей, что в 2,8 раза больше аналогичного периода 2017 года. Также в нем указывается, что основными видами нарушений стали:

- неверное обоснование и определение начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) – около 75% от всех нарушений;
- невыполнение условий исполнения контракта;
- незаконное изменение условий контракта;
- необоснованное использование способа закупки у единственного поставщика [5].

Всё это, прежде всего, самым негативным образом сказывается на конкуренции, которая, являясь основополагающим принципом контрактной системы государственных закупок, лежит в основе определения уровня их эффективности [6, с. 3]. Основной причиной снижения конкуренции по-прежнему остается преобладание неконкурентных способов определения поставщика. Помимо того, что 14% от общей величины государственных закупок изначально проводились с закупкой у единственного поставщика, почти 40% также были признаны несостоявшимися, где главным основанием являлась подача только одной заявки на участие в торгах. Причиной этому стали, с одной стороны, действия заказчиков в виде указаний в объекте закупок избыточных требований (например, указание на необходимость наличия лицензии, которая никак не связана с объектом) или установления невозможных сроков исполнения контрактов. С другой стороны – несовершенство правового регулирования, где за период 2014-2018 годов число оснований для проведения закупки у единственного поставщика возросло более чем в два раза. Так, если за 2014 год оснований стало больше на 28, то в 2018 их число увеличилось на 56 [5].

В последнее время проблема закупки у единственного поставщика осложняется новым злоупотреблением заказчиков в виде «дробления» госзакупок. Суть данной операции заключается в разделении закупки таким образом, чтобы у заказчика появились фиктивные основания для ухода от конкурентных способов определения поставщика. Данная процедура проводится, во-первых, с целью снижения временных затрат (экономия 7-20 дней на размещение в ЕИС извещения для электронного аукциона), а, во-вторых, для гарантии наличия хотя бы одного кандидата на поставку (в конкурентных способах возможна ситуация, когда не будет подано ни одной заявки). Согласно данным проверки, проведенным Управлением ФАС по Новгородской области в 2019 году на предприятии ОГАУ «АИК», был выявлен факт искусственного дробления госзакупки общей стоимостью 7 млн. рублей. По итогам без проведения торгов было заключено 7 договоров, где цена каждого составила 1 млн. рублей. При этом не существовало объективных технологических и экономических преград, которые бы не давали возможности

заключить госконтракт единым лотом [7]. Данная проблема постепенно начинает носить повсеместный характер. Аналогичные дробления произошли в Госфильмфонде при строительстве фильмохранилищ [8], в ГКУ КО «Управление дорожного хозяйства Калининградской области» при отправке сотрудников в командировку [9] и т.д.

Другим немало важным аспектом, оказывающим существенное влияние на создание конкурентной среды в государственных закупках, является аффилированность участников торгов [10, с.96]. К основным примерам аффилированности относят случаи, когда:

- в составе учредителей юридических лиц, подающих заявки, находятся одни и те же физические лица;
- заказчик и участник торгов сильно зависят от прошлых деловых или личных связей;
- заказчик напрямую или опосредованно контролирует руководство закупочной организации.

Так, в июне 2019 года следственный комитет объявил результаты расследования в отношении главного врача больницы №6 города Владимира. Его обвиняют в заключении государственных контрактов с фирмой, где работали близкие родственники. Заказчик указывал в документации к закупкам избыточные требования, которые в полной мере соответствовали аффилированной организации. В результате сумма ущерба достигла 2,125 млн. рублей [11]. Кроме того, установлен факт аффилированности в отчете Счетной Палаты Ульяновской области за 2018 год, где заказчик в описании к объекту закупки на поставку продуктов питания указал точное количество грамм [12].

Наравне с аффилированностью при заключении государственных контрактов не меньший ущерб наносит посредничество. Согласно отчету Счетной палаты РФ в результате проверок были выявлены недостатки в нормативно-правовых актах Президента РФ и Правительства РФ об определении единственного поставщика (подрядчика), в которых «фактически единственный поставщик выступал посредником между заказчиком и непосредственными исполнителями» [5]. Посредничество заметно снижает эффективность освоения бюджетных средств из-за завышения цены и безразличного отношения субподрядчика к качеству. Так, по итогам проведенных госзакупок в 2016 году стоимость квадратного метра гранитной тротуарной плитки для бюджета города Москвы составила 3803 рубля. В 2017 году посреднические организации, победив в конкурсе, стали продавцами, в то время как грузоотправителями остались прежние производители «Возрождение» и «Гранит-Инвест». В результате цена данной плитки увеличилась до 7591 рубля [13].

К основным чертам фирмы-посредника также можно отнести небольшую среднесписочную численность его работников относительно суммы контракта и требуемого объема работ. Например, ФСО России заключило госконтракт на покупку жилья в городе Сочи в размере более 100 млн. рублей с фирмой, где за период с 2006 по 2017 года персонал состоял только из одного человека [14].

Все вышеуказанные проблемы усложняет путаница в законодательном регулировании контрактной системы государственных закупок. С момента вступления в силу нового Федерального закона № 44-ФЗ уже внесено более 50 поправок, носящих принципиальный характер. Кроме того, для его полноценного действия было принято около 270 нормативно-правовых актов, из которых только 130 являются действующими [5]. При этом, как указывается в отчете Счетной палаты, количество вопросов по судебной практике не уменьшилось, а значительное число поправок вносит еще больше нестабильности, тем самым снижая конкуренцию между потенциальными участниками (рисунок 2).

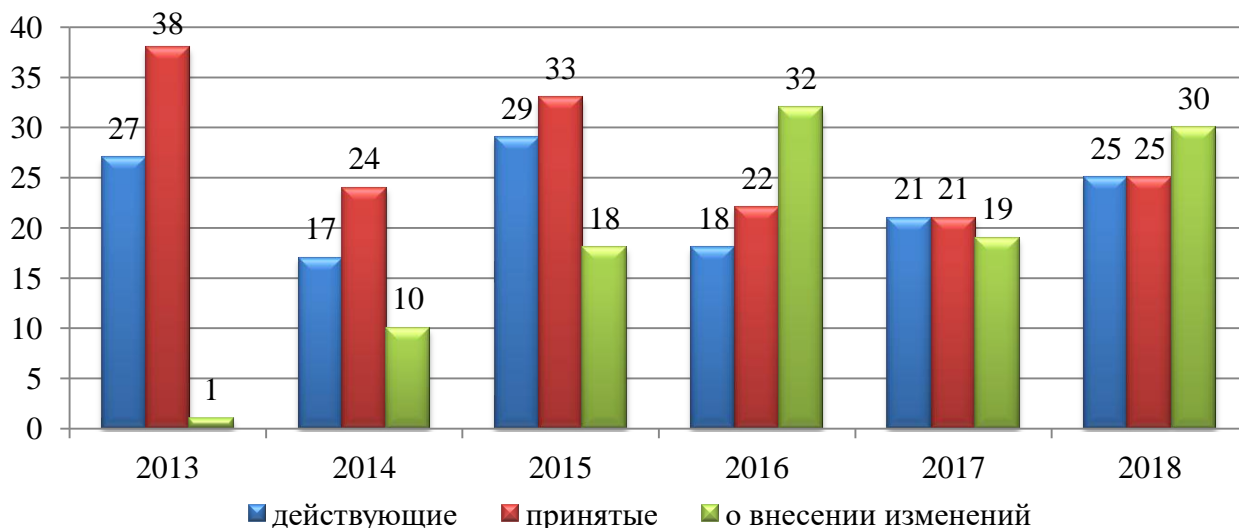


Рисунок 2 – Динамика числа принятых законодательных актов для совершенствования Федерального закона №44-ФЗ [5]

Одним из главных последствий данных пробелов является снижение бюджетной экономии, как основного показателя определения уровня эффективности контрактной системы государственных закупок. Сформировалась негативная тенденция, при которой среднее количество заявок на одну закупку осталось неизменным, а бюджетная экономия за период с 2016 по 2018 год снизилась с 8,8% до 5,5% соответственно (рисунок 3).

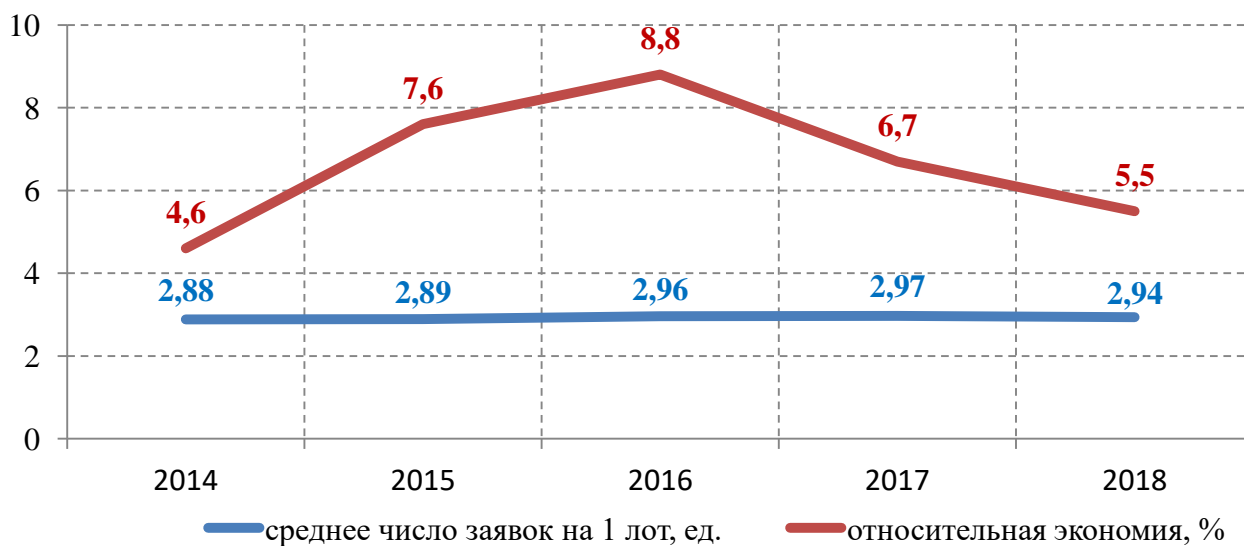


Рисунок 3 – Динамика показателей конкуренции и бюджетной экономии [5]

Таким образом, в настоящее время меры по совершенствованию контрактной системы, вводимые государством, не приносят существенных эффектов. В некоторых аспектах даже усложняют и без того непонятные моменты для участников. Поэтому наилучшим решением в ближайшее время станет разработка нового Федерального закона, который учтет все действующие дополнения нормативно-правовых актов. Также возможными положениями нового закона могут стать:

1. Создание централизованного органа в сфере государственных закупок, включающего все контрактные службы государственных и муниципальных учреждений, и передача ему полномочий по разработке и принятию новых законов.

2. Введение предельной суммы для единицы товара, при превышении которой проведение госзакупки способом единственного поставщика возможно только с разрешения комиссии.

3. Введение обязательного требования для составителя технического задания закупки подписывать все листы с целью повышения персональной ответственности.

4. Замена существующего механизма определения НМЦК на более совершенный способ с использованием метода эконометрического моделирования [15; 16]. Так как концепция общей референтной цены невозможна для всей России, заказчикам приходится применять слишком большие формулы для расчетов.

Таким образом, существующие проблемы в институте государственных закупок значительно влияют на конкуренцию между потенциальными участниками, тем самым снижая эффективность расходования бюджетных средств. Внесение новых законов и принятие поправок в развитие Федерального закона №44-ФЗ в настоящее время не приносит существенных эффектов. Система не в состоянии справиться с проблемами аффилированности и посредничества. Поэтому одним из возможных выходов остается кардинальное изменение структуры закупочных отделов путем их централизации. Несвоевременная разработка мер по совершенствованию контрактной системы государственных закупок, в будущем приведет к еще большим нарушениям, что негативно отразится на конкурентоспособности страны в целом.

Список литературы:

1. Статистика. Единая информационная система в сфере закупок. Режим-доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 20.06.2019).

2. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/10/main/ONBNiTTP_2019-2021.docx (дата обращения: 20.06.2019).

3. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Режим-доступа:

https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/10/main/ONBNTTP_2018-2020.docx (дата обращения: 20.06.2019).

4. Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Режим-доступа:

https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Proekt_ONBP_2016-18.pdf (дата обращения: 20.06.2019).

5. Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год. Режим-доступа: <http://audit.gov.ru/promo/goszakupki-2018/index.html#results> (дата обращения: 20.06.2019).

6. Федотов Д.А. Принципы контрактной системы государственных закупок // Вектор экономики. – Пермь: ИП Мухин М.Н., 2019. – №1(31). – Режим-доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36914205> (дата обращения: 20.06.2019).

7. Создание новгородского «Вечевого колокола» признали неконкурентным. Режим-доступа: <https://regnum.ru/news/2649996.html> (дата обращения: 20.06.2019).

8. Суд уличил «Управление дорожного хозяйства Калининградской области» в незаконном дроблении закупки. Режим-доступа: <https://kaliningraddaily.com/technology/torgi/2019061871636> (дата обращения: 20.06.2019).

9. Счетная палата нашла нарушения в расходовании бюджетных денег в Эрмитаже, Большом театре и Госфильмофонде. Режим-доступа: <https://www.nakanune.ru/news/2019/05/22/22541603/> (дата обращения: 20.06.2019).

10. Федотов Д.А. Проблемы функционирования контрактной системы государственных закупок в России и возможные пути их решения // Хроноэкономика. – Москва: Богомолов А.И., 2019. – №1 (14). – С. 94-97. – Режим-доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36952033> (дата обращения: 20.06.2019).

11. Главврач владимирской больницы №6 пойдет под суд. Режим-доступа: <https://provladimir.ru/2019/06/18/glavvrach-vladimirskoj-bolnicy-6-pojdet-pod-sud/> (дата обращения: 20.06.2019).

12. Аффилированность, составление ТЗ под конкретного поставщика, низкая конкуренция и в итоге высокие цены контрактов. Счетная палата о проблемах в механизме госзакупок. Режим-доступа: <https://ulpressa.ru/2019/06/20/аффилированность-составление-тз/под/> (режим-доступа: 20.06.2019).

13. В Москве уложили больше гранита, чем добывают в России. Из-за этого в Сибири дефицит камня для надгробий. Режим-доступа: <https://www.sibreal.org/a/29988523.html> (дата обращения: 20.06.2019).

14. Как бизнес сосет бюджетные миллиарды через прорехи в правовом поле. Режим-доступа: <https://www.mk.ru/economics/2019/05/23/kak-biznes-soset->

byudzhetye-milliardy-cherez-prorekhi-v-pravovom-pole.html (дата обращения: 20.06.2019).

15. Федотов Д.А. Эконометрическое моделирование начальной цены контракта в сфере государственных закупок на примере цены системных блоков // Российское предпринимательство. – Москва: Издательство «Креативная экономика», 2019. – Т.20. – №4. – С. 997-1006. – doi: 10.18334/rp.20.4.40497

16. Fedotov D.A. Improvement of the mechanism of rationing the initial contract price in the field of public procurement on the example of econometric modelling of the price of laptop // Научный результат. Экономические исследования. – Белгород: БелГУ, 2018. – №4. – С. 53-65. – Режим-доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36808958> (дата обращения: 20.06.2019).