

Обзор системы государственных закупок: РФ и зарубежный опыт

Жданова О.С., магистрант 2 курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление»

Обнинский институт атомной энергетики – филиал Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ», Обнинск, Россия

Кузнецова А.А., к.э.н., доцент, начальник отделения социально-экономических наук

Обнинский институт атомной энергетики – филиал Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ», Обнинск, Россия

Аннотация. В работе дается оценка экономических результатов применения 223-ФЗ и внедрения электронных форм заключения государственных контрактов. Показан аналогичный опыт США и Евросоюза. Приведен анализ системы открытых данных, используемых при выборе партнеров для реализации государственных контрактов.

Ключевые слова: государственные закупки, цифровая экономика, экономическая эффективность

Overview of the public procurement system: the Russian Federation and foreign experience

Zhdanova O.S., student of master's program for «State and Municipal Administration»

Obninsk Institute for Nuclear Power Engineering, Obninsk, Russia

Kuznetsova A.A., Candidate of Economic Sciences, associate professor, Head of Department of social and economic sciences

Obninsk Institute for Nuclear Power Engineering, Obninsk, Russia

Annotation. The paper assesses the economic results of the application of 223-FZ and the introduction of electronic forms for concluding government contracts. The similar experience of the USA and the European Union is shown. An analysis of the open data system used for selecting partners for implementing government contracts is given.

Keywords: public procurement, digital economy, economic efficiency

Самым важным принципом реализации процедур государственных закупок, пожалуй, является прозрачность механизма закупок [1], который снижает бюджетные расходы при закупках продукции для государственных нужд и увеличивает экономическую эффективность деятельности органов исполнительной власти.

Государственные закупки выступают весомым компонентом национальной экономики, что доказывают темпы изменений их объемов: в 2009 году всего 5 триллионов рублей, в 2017 году 36,5 триллионов рублей, в 2018 году 25,5.

В 1999 году был принят первый Федеральный закон №97-ФЗ от 06.05.1999 года «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Отличительной особенностью закона явилось введение четких ограничений, определяющих границы конкуренции участников торгов.

Далее 8 июля 2005 года был принят Федеральный закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу с 1 января 2006 года. Закон призван регулировать отношения, связанные с размещением госзаказов. Данный закон привнес разнообразие в количество видов закупочных процедур, установил четкие требования ко всем участникам закупок, сделал отношения между заказчиком и участником более прозрачными, старался вести борьбу с коррупцией, способствовал повышению конкуренции среди участников рынка, в том числе призвал осуществлять поддержку малого бизнеса России.

Следующим шагом в совершенствовании системы государственных заказов стало принятие 5 апреля 2013 года Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [3] Федеральный закон №44-ФЗ вступил в силу 1 января 2014 года. Разработчики считали, что он позволит искоренить коррупцию, усовершенствовать механизмы отбора участников торгов, позволят заказчику заключить контракт с добросовестным поставщиком, при этом закон расширил методы определения начальной (максимальной) цены контракта.

Новый Федеральный закон о государственных закупках №223-ФЗ [2] предоставляет определенную свободу заказчикам в определении правил проведения закупок, которые фиксируются в Положении о закупках. На май 2018 года в системе гос закупок РФ зарегистрировано 91000 заказчиков и 78000 положений о закупках.

Проведем сравнительную характеристику двух действующих законов о государственных закупках (табл. 1).

Таким образом, ключевыми отличиями федерального закона 223-ФЗ являются:

- самостоятельная разработка учреждениями положения о закупках и проведение торгов по усмотрению заказчика;
- отсутствие необходимости профильного образования о гос закупках;
- право использования обширного перечня торговых площадок;
- обеспечение контракта банковскими гарантиями, которые могут быть 3 различных типов: 1) гарантия поставщику для участия в аукционе или конкурсе, 2) гарантия на возмещение аванса, 3) гарантия, обеспечивающая выполнения условий договора по государственным закупкам;
- ограничение ценового диапазона.

Экономическое сравнение 44-ФЗ и 223-ФЗ

| Критерий сравнения | ФЗ-44 | ФЗ-223 |
|---|--|--|
| Участники закупок | Все бюджетные организации могут выступать заказчиками, юридические лица, а также физические лица и индивидуальные предприниматели | Заказчиком выступают госкорпорации, бюджетные, унитарные организации, за свой собственный счет. Поставщиками могут быть индивидуальные предприниматели, физические и юридические лица. |
| Способы проведения закупок | Запрос котировок, запрос предложений, конкурс, аукцион. Разрешается заключение договора на поставки с единственным поставщиком (далее ЕП). | Аукцион либо конкурс (закрытый или открытый). Конкурсы с ограниченным участием и запрос котировок. Покупатель имеет право выбрать удобный для него способ. Разрешается проводить ЕП при обосновании своего выбора. |
| Условия выполнения соглашений | Обязательное обеспечение исполнения контрактных обязательств. При стоимости контракта < 50 млн.руб. обеспечение должно составлять от 30% до 50% от общей суммы контракта, если > 50 млн. руб. то от 5% до 30%. | Требование к обеспечению устанавливает Заказчик |
| Возможность внесения правок или полного расторжения контракта | После подписания в договор не разрешается вносить существенные правки. Расторжение контракта возможно на условиях, описанных в конкурсной документации. | Договор может предусматривать любые изменения при одном условии - это прописано в Положении о закупках. |
| Возможность обжалований действий заказчика | Оформленная жалоба передается в ФАС, а затем в течение 2 дней ее публикуют на сайте закупок, последующее рассмотрение специалистами ФАС в течение 5 рабочих дней. | Возможность размещения жалобы в ФАС должна прописываться в контракте. |

Необходимо понимать, что 223-ФЗ действует в отношении следующих субъектов:

- государственные корпорации и их дочерние предприятия;
- субъекты естественных монополий;
- государственные компании;
- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сферах: электроснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение твердых коммунальных отходов;
- бюджетные организации, приобретающие с привлечением финансирования за счет грантов и собственных средств или путем привлечения третьих лиц.

Перечислим основные новации 223-ФЗ, действующие с 2018 года:

- перевод всех закупок в электронную форму, кроме тех, которые предусмотрены положениями о закупках заказчиков; [5, с. 58]
- необходимость создания специальных банковских счетов для перевода на них обеспечения по заявке;
- возможность дочерним организациям присоединяться к закупочным мероприятиям головной компании;
- участники торгов имеют право использовать внутренние сервисы, которые смогут синхронизироваться с единой информационной системой.

По данным отчета Минфина за первое полугодие 2020 года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд зарегистрировано 98657 организаций (по сравнению с аналогичным периодом 2019 года рост на 55519) с государственным участием, из них реально осуществляют закупки порядка 23% (25,6% за аналогичный период 2019 года); общий объем закупок снизился и составил 5,3 трлн.руб. [8]

После вступления в силу новаций ФЗ-223 структура государственных закупок претерпела изменения (рис. 1).

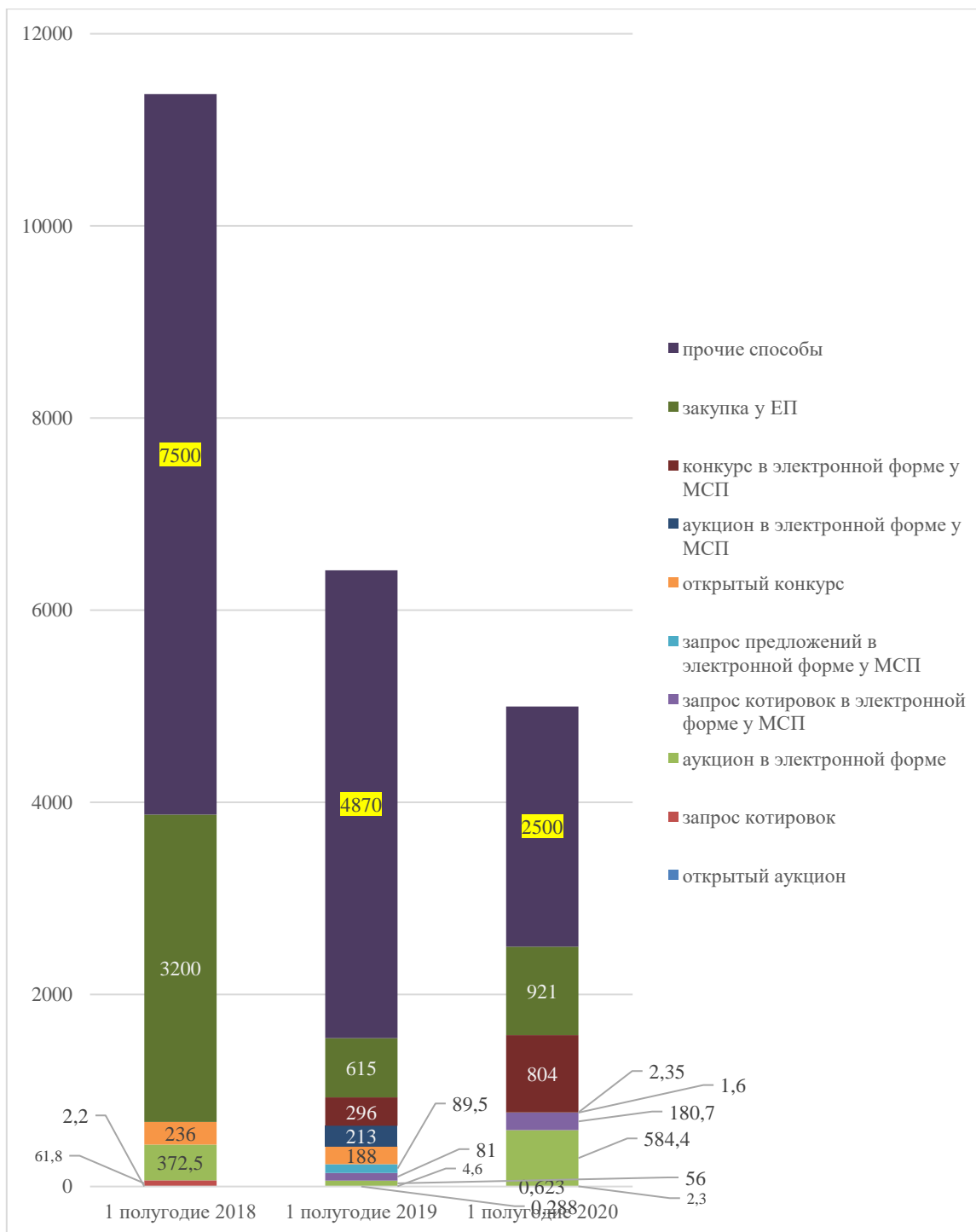


Рис. 1 – Динамика структуры гос закупок, млрд.руб.

Что касается размещения гос контрактов в электронной форме, то в отчетном периоде для этого использовалось 67 электронных торговых площадок (ЭТП). Произошло снижение объема закупок на ЭТП в денежном выражении в I полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года на 14%. При этом в 93% случаев заказы размещались на 10 ЭТП (рис. 2).

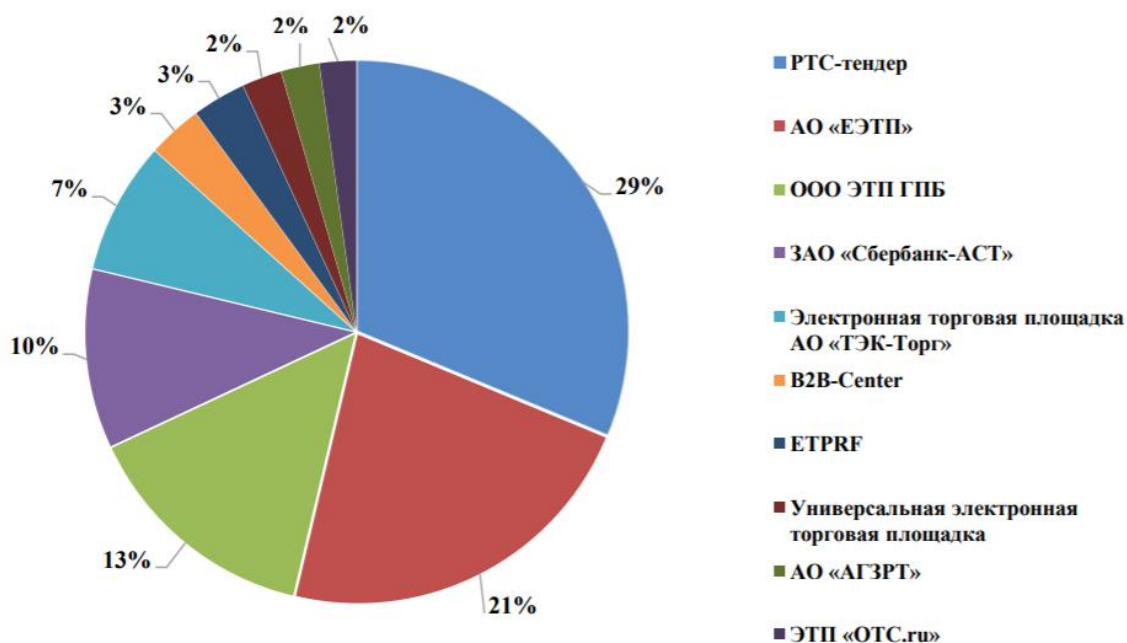


Рис. 2 – ТОП-10 ЭТП по начальной (максимальной) цене договора

Максимальная экономия бюджетных средств в результате проведенных процедур по 223-ФЗ по результатам 1 полугодия 2020 года составила 12,98%. [7]

Мировой опыт развитых стран свидетельствует о совершении государственных закупок для выполнения государственных функций и экономического роста.

В современной международной практике государственных закупок основными принципами закупочной практики являются: открытость конкурентных процедур, прозрачность, справедливость, подотчетность, соблюдение установленных регламентов.

Первостепенной задачей российской закупочной системы на современном этапе считается формирование единой электронной системы госзаказа. В данный момент российские специалисты пытаются реализовать эту идею, в то время как в США и странах Евросоюза (ЕС) уже давно применяют высокие технологии.

Интересный опыт информатизации государственных закупок имеется в США, где в 1792 году был впервые принят закон по регулированию федеральной системы государственных закупок, который установил, что полномочия по

регулированию сферы государственных закупок отдаются министерствам финансов и обороны.

В настоящее время законодательным обеспечением сферы гос закупок в США являются: Правила закупок для нужд обороны, Правила закупок для федеральных нужд.

В США создано Управление общих услуг (УОУ) – General Services Administration, которое занимается общей координацией за осуществлением государственных контрактов. К его функциям относятся: мониторинг, отбор, оценка эффективности поступающих от министерств и ведомств заявок на закупку, осуществление и контроль конкурсных процедур. Для хранения закупленных товаров созданы централизованные склады, товары от них отгружаются заказчикам по небольшому тарифу, поступающие средства от которого тратятся на покрытие расходов и содержание УОУ.

Заказчики государственных закупок обязательно ведут информационные базы, в которых помещаются сведения за 5 последних финансовых лет о несекретных контрактах стоимостью до 25000 долларов. Эта информация далее направляется в Центральную унифицированную информационную систему федеральных закупок.

Центральная унифицированная информационная система федеральных закупок на основе поступившей информации подготавливает отчеты для президента, Конгресса, бюджетного управления США, а также за дополнительную плату информация о закупках может предоставляться по специальным запросам от любого потребителя. Все эти отчеты готовятся специальным сервисом по выбранным параметрам. В этой же системе для заказчиков размещены: шаблоны для подготовки и реализации закупочных процедур, модули контроля сроков исполнения контрактов.

В странах Евросоюза действуют единые правила гос закупок, обозначенные в наднациональном законодательстве.

Единая информационная система по государственным закупкам всех стран Евросоюза размещается на сайте Евростатистики, публикуется в «Официальном журнале ЕС».

На территории ЕС действуют 2 модели организации закупочной деятельности: распределенная (децентрализованная) и централизованная.

В децентрализованной системе каждое ведомство создает свой специальный орган по закупкам, который формирует самостоятельно потребности в закупках.

Централизованная модель предусматривает [4, с. 23] организацию закупочного центра, куда стекаются заявки на закупки от подразделений – потребителей.

При этом есть и примеры комбинированной модели закупок. Так, в Великобритании общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов, а сами закупки проводятся специализированными отделами по видам закупок (например, National Health Service Supplies – служба закупок для системы национального здравоохранения).

Параметрами присуждения контракта в Евросоюзе не всегда является цена (рис. 3).

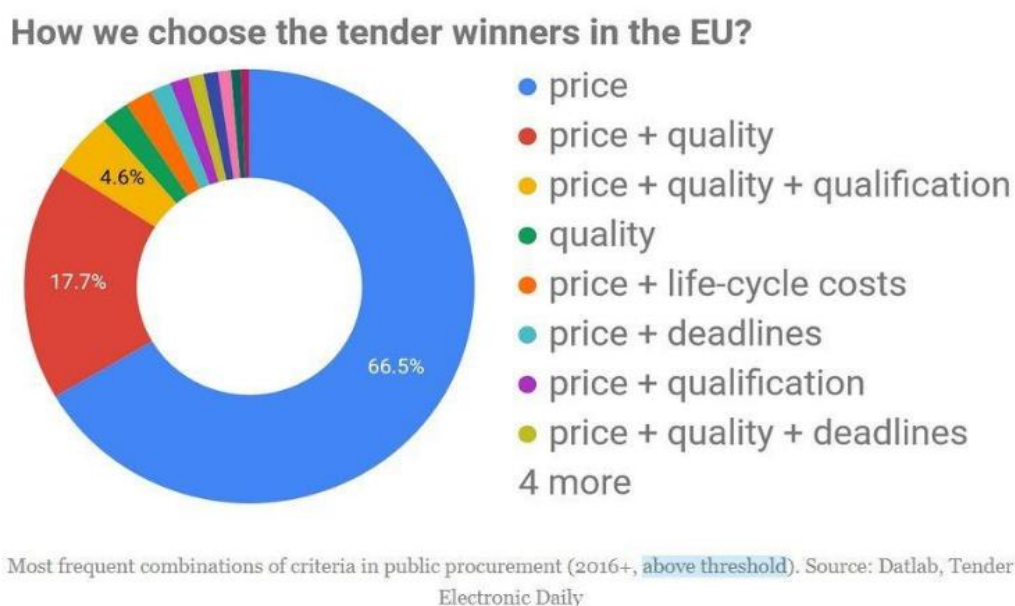


Рис. 3 – Структура критериев, по которым заключаются гос контракты в ЕС

Оценка эффективности государственных закупок в ЕС производится на основе рейтинга, включающего в себя 12 показателей: [6]

- закупка у единственного поставщика,
- отсутствие заявок на участие в торгах,
- скорость публикации заявки,
- совместные закупки,
- количество критериев государственных контрактов,
- скорость принятия решения,
- исполнители МСП,
- торги у МСП,
- процедуры разделены на лоты,
- пропущенные торги,
- отсутствуют данные исполнителя,
- отсутствуют данные заказчика.

Статистику по странам ЕС по каждому критерию можно увидеть на сайте Евростатистики, на котором отмечается, что благодаря обеспечению прозрачности в виде публикации рейтинга государственных закупок и введению электронных гос закупок, Евросоюз в целом улучшил свои позиции в мировой торговле, присоединив к системе 7 стран-партнеров.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 года №223-ФЗ.
3. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ.
4. Макарова В.В. Оценка эффективности контрактной системы: российский и зарубежный опыт // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. – 2020. – №1. – с. 21-25.

5. Султанова Л.Ф. Электронные закупки для государственных и муниципальных нужд: ожидание, реальность и направления совершенствования // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2018. – №5. – с. 57-60.
6. <https://ec.europa.eu/eurostat/> – Евростат (дата обращения: 22.09.2020).
7. <https://fas.gov.ru/> – Федеральная антимонопольная служба России (дата обращения: 28.09.2020).
8. <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> – Министерство финансов Российской Федерации. Мониторинг закупок (дата обращения: 02.10.2020).

References

1. Budget code of the Russian Federation.
2. Federal law «On procurement of goods, works, services by separate types of legal entities» dated 18 July 2011 № 223-FZ.
3. Federal law «On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs» dated 5 April 2013 №44-FZ.
4. Makarova V.V. Evaluating the effectiveness of the contract system: Russian and foreign experience // Current problems and prospects of economic development: Russian and foreign experience. – 2020. – №. 1. – p. 21-25.
5. Sultanova L.F. E-procurement for state and municipal needs: expectation, reality and improvement directions // Economics and management: scientific and practical journal, – 2018, – № 5, pp. 57-60.
6. <https://ec.europa.eu/eurostat/> – Eurostat (accessed 22.09.2020).
7. <https://fas.gov.ru/> – Federal Antimonopoly service of Russia (accessed 28.09.2020).
8. <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> – Ministry of Finance of the Russian Federation. Monitoring of procurement (date of access: 02.10.2020).