

УДК 34.096

Белокрылова О.С.**Смолянинов А.М.**

ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», Ростов-на-Дону,

e-mail: rcn61@mail.ru, e-mail: belokrylova@mail.ru

КОНКУРЕНТНЫЕ И НЕКОНКУРЕНТНЫЕ ЗАКУПКИ: ЗА И ПРОТИВ

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, единственный поставщик, неконкурентная процедура, эффективное расходование денежных средств, маркшейдерские работы.

В статье представлен анализ использования государством неконкурентного способа проведения закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд – закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), регламентированной Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ) [1]. В результате анализа статистических данных выявлена существенная доля контрактов по госзакупкам, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), что зачастую рассматривается как преднамеренное (коррупционное) ограничение заказчиком конкуренции на торгах. Однако ограниченное число участников электронных аукционов по некоторым закупкам, например, по закупке маркшейдерских работ и лабораторных исследований, частое признание их несостоявшимися вследствие присутствия лишь одного участника, и, в конечном итоге, закупка у этого единственного исполнителя, доказывают неэффективность попыток государства обеспечить необходимый уровень конкуренции на рынках с высокой степенью монопольной власти.

В этой связи в статье предлагается расширить перечень товаров, закупка которых осуществляется у единственного поставщика, в частности, установить возможность закупки маркшейдерских работ и лабораторных исследований у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Представлены практические рекомендации по реализации данного предложения.

Статья подготовлена в рамках реализации гранта РФФИ № 18-010-00871 «Разработка инструментария оценки и стимулирования качества публичных закупок: концептуальные основания и методические подходы» (рук.: д.э.н., профессор кафедры экономической теории Южного федерального университета Белокрылова О.С.).

Введение

Хотя контрактная система в сфере публичных закупок государства начала внедряться пять лет назад, но острота дискуссий в научной литературе и прессе по проблематике её регулирования не снижается. Более того, начиная с 1991 г. бюджетная система России живет в состоянии перманентного реформирования законодательства в сфере публичных закупок. Это обусловлено тем, что государство, как единственный субъект спроса на рынке бюджетных закупок, посредством соответствующих формальных институтов (законов) стремится достичь основных целей по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности полной информации о закупках для субъектов бизнеса, контрольных органов, а также гражданского общества, повышению уровня конкуренции, единства всех этапов контрактной системы, эффективности закупок для удовлетворения государственных

нужд, ответственности за результативность их обеспечения, экономии бюджетных средств.

Однако, несмотря на непрерывные корректировки законодательства о публичных закупках, в нем до сих пор остаются «белые пятна», не позволяющие эффективно применять на практике конкретные правовые нормы и положения нормативных правовых актов. Так, по нашему мнению, необходимо дальнейшее реформирование закупок у единственного поставщика, в частности, закупок маркшейдерских работ и лабораторных исследований, стратегия дальнейшей модернизации которых во многом определяется накопившимися практическими проблемами их эффективного осуществления.

Так, в настоящее время маркшейдерские работы и лабораторные исследования являются объектами закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, что

предполагает их закупку конкурентными способами – запрос котировок, открытый конкурс, аукцион. Вместе с тем сложившаяся практика показывает, что указанные способы закупки не являются эффективными в связи с наличием существенных ограничений годового объема таких закупок, а также вследствие того, что заключаемые государственные контракты рассчитаны на определенный период в соответствии с выделяемыми бюджетными ассигнованиями. Поэтому, на наш взгляд, внесение необходимых изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ в части осуществления закупок маркшейдерских работ и лабораторных исследований у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) позволит устранить возникающие на практике сложности.

Материалы и методы исследования

Рынок государственных закупок, как необходимый элемент целостности рыночной системы, целеориентирован на ускорение экономической динамики, поддержку бизнеса, прежде всего, малого и среднего, а также на формирование здоровой конкуренции, обеспечивающей экономию бюджетных средств, перевод экономики на инновационный путь развития [2], снижение коррупции за счет повышения транспарентности всей информации о закупке для государства, бизнеса и гражданского общества в условиях цифровизации экономики [3]. В 2017 году объем открытых закупок, объявленных в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, составил 7,1 трлн. рублей, что на 11,4% выше уровня 2016 года [4]. Мониторинг динамики государственных закупок показывает, что продолжается рост объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (объявлено более 1,1 млн. закупок на 2,5 трлн. рублей, прирост 30,5% к уровню 2016 года).

Наметилась позитивная тенденция снижения доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (с 20,1% в 2016 году до 18,8% в 2017 году). Вместе с тем с учетом несостоявшихся закупок доля закупок у единственного поставщика (подряд-

чика, исполнителя) достаточно высокая (59,4%), что не способствует развитию конкуренции в закупках (на протяжении последних 4 лет среднее количество заявок участников составляет около 3 заявок на один лот). Относительная экономия по итогам осуществления закупок снизилась с 9,9% в 2016 году до 6,7% в 2017 году.

Закупка у единственного поставщика – один из способов закупки, который позволяет приобрести товары необходимого качества, определенной торговой марки у определенного продавца, без проведения торгов и в максимально короткие сроки. Следовательно, при закупке у единственного поставщика контракт заключается с конкретным юридическим или физическим лицом без проведения формальной процедуры выбора поставщика. Важно отметить, что закупка у единственного поставщика – это право, а не обязанность заказчика, исключение составляют лишь закупки у единственного поставщика при несостоявшихся конкурентных процедурах.

В эволюции российской национальной системы государственных закупок четко тестируются три важнейших этапа формальной институционализации понятия «единственный поставщик». Поэтому законодательной новеллой он не является [5, с. 31]. Так, еще в соответствии с пунктом 30 «Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд», утвержденного Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» заказчик был наделен правом размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника. Причем, в этом нормативном акте содержалось всего лишь четыре таких случая [6].

В статье 10 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) был конкретизирован такой субъект рынка гос-

закупок, как «единственный источник» через институционализацию более расширенного понятия «размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)». Поначалу было определено только 11 случаев размещения заказа у единственного поставщика, но к прекращению действия Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ их насчитывалось уже 47 [7].

Введенный в действие с 1 января 2014 года Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ содержит исчерпывающий (закрытый) перечень из 58 различных оснований для заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том числе: отнесение выполняемых работ к сфере деятельности субъектов естественных монополий; случаи, установленные нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. и другие. Поэтому, на наш взгляд, росту объемов и доли контрактов, заключен-

ных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), например, в 2017 году способствовало, в том числе расширение в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ перечня случаев, при которых возможно осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Однако, несмотря на солидный список случаев, когда возможны госзакупки у единственного поставщика, доля подобных контрактов составляет около трети (таблица).

На долю контрактов, заключенных с единственным поставщиком, в 2017 году в ценовом выражении приходилось лишь 26,24%.

Проведенный нами мониторинг динамики количества контрактов по закупкам у единственного поставщика показывает, что, хотя тренд и повторяет колебания общего числа контрактов, но обладает (рисунок 1) гораздо большей амплитудой колебаний. Это свидетельствует, на наш взгляд о более высокой степени неравномерности осуществления таких закупок в течение года [4], [8].

Доля госзакупок у единственного поставщика, 2017 г.

Проведено всего	Заключено контрактов, шт.	Заключено контрактов, % к итогу	Начальная цена, млн. рублей	Начальная цена, % к итогу
Закупки всего	3 540 288	100,00	6 313 996	100,00
Закупки у единственного поставщика	1 047 925	29,60	1 656 793	26,24

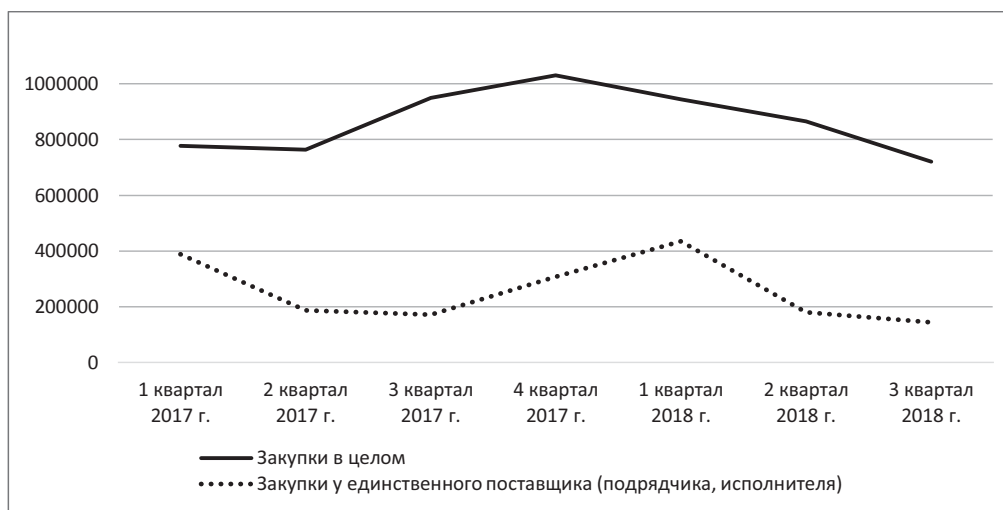


Рис. 1. Динамика количества контрактов по кварталам, шт.

Как отмечалось выше, закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) относятся к неконкурентным способам закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, однако, по нашему мнению, это не всегда означает низкую эффективность такого варианта обеспечения государственных нужд.

Как правило об эффективности публичных закупок судят по такому показателю, как экономия бюджетных средств за счет проведения конкурентных способов выбора поставщика. Однако, на наш взгляд, этот показатель частично оценивает результаты, а эффективность – отношение результатов к затратам. Поэтому экономия бюджетных средств должна сопоставляться с затратами на проведение конкурсов, аукционов и иных конкурентных форм определения поставщика.

Как указывалось выше, по мнению многих экспертов закупки у единственного поставщика – это одна из слабых сторон контрактной системы Российской Федерации, о чем неоднократно указывали Минэкономики и Счетная палата России. В результате наметилась тенденция к снижению доли этого непрозрачного способа закупок – с 20,1% в 2016 году до 18,8% в 2017 году. [9, с. 154].

В ежегодно составляемом независимым аналитическим центром НАИЗ «Национальным рейтингом прозрачности закупок» также отмечается, что уровень конкуренции за последний период вырос, и, как следствие, снижаются потенциальные потери государства. Условный показатель «Потери государства в условиях низкой конкуренции» индикативно показывает возможные потери государства на закупках, проведенных в неконкурентной среде. За 2018 год потери государства от закупок в условиях низкой конкуренции составили 89,61 млрд. руб. (без учета уровня инфляции) [10].

Конечно, для оценки эффективности закупок государства целесообразно использовать мировые разработки и внедрения новых подходов к организации госзакупок. Как показывает опыт Соединенных штатов Америки и Евросоюза принципиальные изменения в регламентации государственных закупок

должны быть направлены на совершенствование нормативной правовой базы и введение в практику закупок более гибких процедур, в частности, процедуры конкурентных переговоров, а также заключения рамочных соглашений [11, с. 197]. Но при этом существенно ограничиваются правовые рамки закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Поэтому, на наш взгляд, практика бюджетных закупок свидетельствует о необходимости достоверной оценки эффективности закупки у одного поставщика (подрядчика, исполнителя), в частности маркшейдерских работ и лабораторных исследований.

Маркшейдерские работы являются необходимым этапом изучения процессов деформации горных пород и земной поверхности в связи с горными работами. Это неотъемлемая часть всех стадий горного производства. Рациональное использование недр, вопросы безопасности ведения горных работ, охраны окружающей среды и сооружений, планирование горных работ и рекультивации земель зависят от полноты, достоверности и научно-технического уровня выполняемых маркшейдерских работ [12, с. 31].

Необходимость достоверной оценки размеров горных выработок, их расположения относительно друг друга и объектов на поверхности земли возникла еще в начальный период осуществления человечеством горных разработок. В современных условиях роль маркшейдерской службы в вопросах недропользования существенно возросла. Это обусловлено рядом факторов, в том числе проникновением рыночных отношений в систему недропользования и освоения новых месторождений в более сложных горно-геологических и климатических условиях.

В то же время проведение маркшейдерских работ и лабораторных исследований, как правило, является неотъемлемой частью мероприятий в сфере экологического надзора, проводимых на основании поступившей информации о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере природопользования. Более того, результаты лабораторных исследований являются

единственным способом доказывания ущерба, причиненного компонентам окружающей среды.

В настоящее время маркшейдерские работы и лабораторные исследования, как уже указывалось, являются объектами закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ. Несмотря на то что цена государственного контракта на оказание соответствующих экспертных услуг зачастую позволяет проводить закупки в форме запроса котировок или у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 указанного Федерального закона, данные способы не являются эффективными в связи с наличием существенных ограничений годового объема таких закупок. При этом проведение конкурентных закупочных процедур фактически исключает оперативное взятие проб по специфическим компонентам, в том числе по причине того, что такие закупки проводятся в начале финансового года по наиболее часто встречающимся загрязняющим веществам.

После фактического выявления ущерба проводится закупка необходимых маркшейдерских работ или лабораторных исследований, срок проведения которой может затянуться на период до двух месяцев. В результате с момента фиксации факта причинения ущерба до проведения необходимой экспертизы проходит определенный промежуток времени, приводящий в большинстве случаев к невозможности получения доказательств нанесенного ущерба окружающей среде.

Также существенной проблемой при проведении закупок маркшейдерских работ и лабораторных исследований является заключение государственного контракта на определенный срок в соответствии с периодичностью выделяемых бюджетных ассигнований. В связи с невозможностью достоверного планирования потенциального нанесения ущерба объектам охраны окружающей среды контракты заключаются на всю сумму выделенных бюджетных средств, что в конечном итоге приводит либо к неосвоению бюджетных средств в рамках уже заключенного контракта, либо к потребности выделения дополнительных средств и проведению дополнительных закупочных процедур, что существенно увеличивает срок проведения надзорных мероприятий.

Обозначенные проблемы при проведении государственного экологического надзора, в том числе на региональном уровне, характерны для многих субъектов Российской Федерации [13]. Так, по данным официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок, в 2017-2018 годах в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ размещено 33 закупки о выполнении маркшейдерских работ в рамках осуществления государственного экологического надзора. Заказчики при осуществлении закупок на выполнение маркшейдерских работ использовали конкурентные способы определения подрядчика – открытый конкурс, электронный аукцион и запрос котировок. Количество закупок маркшейдерских работ в разрезе способов их осуществления представлено на рисунке 2.

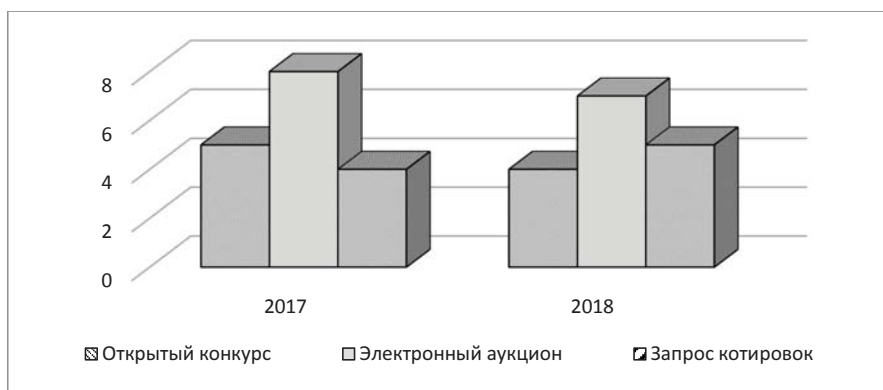


Рис. 2. Закупки маркшейдерских работ в разрезе способов их осуществления

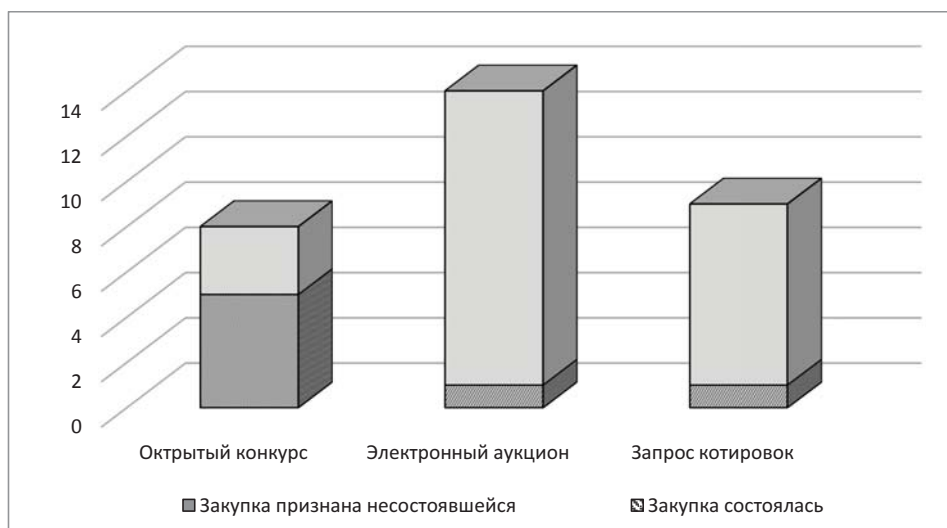


Рис. 3. Доля конкурентных процедур на выполнение маркшейдерских работ, признанных несостоявшимися, в разрезе способов определения поставщика

Из проведенного анализа указанных закупок следует, что одной из частых причин признания закупки несостоявшейся является то, что подана только одна заявка, соответствующая требованиям документации о закупке.

В рамках настоящего исследования была проанализирована доля конкурентных процедур на выполнение маркшейдерских работ, признанных несостоявшимися, в разрезе способов определения подрядчика. Так, более 50% контрактов (18 контрактов) заключались с единственным поставщиком по основаниям, предусмотренным пунктом 25¹ части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, по причине несостоявшегося конкурентного способа определения подрядчика (рисунок 3).

Приведенные на рисунке 3 данные свидетельствуют о достаточно низкой эффективности способов торгов при заключении контрактов на выполнение маркшейдерских работ. В силу этого, на наш взгляд, целесообразна формальная институционализация возможности закупки у единственного подрядчика маркшейдерских работ и лабораторных исследований, что обеспечит принятие своевременных мер по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду.

В настоящее время Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14]. Из пояснительной записки к законопроекту следует, что аналогичные проблемы возникают при проведении закупок услуг по экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, а также услуг по экспертизе проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых. В связи с этим законопроект предполагает формальное закрепление возможности закупки соответствующих услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). такой способ закупки предусматривает обязанность заказчика обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика, а также цену контракта и иные существенные условия контракта.

Выводы

Как показывают результаты проведенного исследования, в целях обеспечения эффективности проводимых мероприятий в рамках государственного экологического надзора необходимо формально (через закон) институционализировать возможность закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) маркшейдерских работ и лабораторных исследований. С учетом высокой социальной значимости этой проблемы целесообразно, на наш взгляд, дополнить проект Федерального закона «О внесе-

нии изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» положениями, предусматривающими возможность закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) маркшейдерских работ и лабораторных исследований при осуществлении государственного экологического надзора, а также ускорить внесение указанного законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета от 12 апреля 2013 года.
2. Белокрылов К.А. Закупки инновационной продукции в системе инновационно-инвестиционной политики государства // ЭКО. – 2018. – № 12. – С. 110-125.
3. Belokrylov K.A., Belokrylova O.S. Transparency of the governmental procurement for civil society and the factors of their efficiency // Journal of Advanced Research in Law and Economics. – Volume VIII. – Issue 2(24). Spring. – 2017. – P. 2. – URL: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n31/17383102.html> (дата обращения: 09.01.2019).
4. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I–IV кварталов 2017 г. (Министерство финансов РФ). – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122410 (дата обращения: 09.01.2019).
5. Беляева О.А. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в рамках контрактной системы // Законы России: опыт, анализ, практика. – М.: Издательский дом «Букввед», 2014. – № 11. – С. 31-38.
6. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Российская газета от 15 апреля 1997 года.
7. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета от 28 июля 2005 года.
8. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I–III кварталов 2018 г. (Министерство финансов РФ). – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124945 (дата обращения: 09.01.2019).
9. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации. (2017). – URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#921 (дата обращения: 09.01.2019).
10. Национальный рейтинг прозрачности закупок (2018). – URL: https://docs.wixstatic.com/ugd/68d124_fb2886cc742a471686e585334e447577.pdf (дата обращения – 09.01.2019).
11. Храбкин А.А. Международный опыт построения систем госзакупок. Институт госзакупок РАГС. – Режим доступа: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/99f/14.pdf>.
12. Иофис М.А., Гришин А.В. Особенности маркшейдерского обеспечения освоения недр в современных условиях // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). – 2013. – № S1. – С. 30-43.
13. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок – URL: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 15.12.2018).
14. Проект федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». (2018). Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=14&npr=78333> (дата обращения 13 декабря 2018 года).