

УДК 338.242.2

А. В. Делятицкая

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Москва,
e-mail: d-av2007@yandex.ru

Д. В. Проскурнов

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Москва,
e-mail: qwerty_0102@icloud.com

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РЕГИОНАХ В 2017-2020 ГГ.

Ключевые слова: закон о контрактной системе, формирование спроса, конкуренция, национальный рейтинг прозрачности закупок, сфера образования, модернизация закупочной системы, профессионализм заказчиков, электронная торговая площадка, региональная информационная система, нормативно-правовое регулирование закупочной деятельности, портал поставщиков г. Москвы.

В статье рассматривается сравнительный анализ государственных и муниципальных закупок в регионах Российской Федерации, таких как: Воронежская, Калужская, Кировская, Мурманская, Ярославская области, Хабаровский край, Республика Татарстан, ХМАО, Республика Чувашия. Национальный рейтинг прозрачности закупок позволяет оценить качественные и количественные оценки финансовых потерь государства при низкой конкуренции. Изучение проблем по осуществлению закупочной деятельности в регионах позволяет не только определить Москву как ведущий регион России в сфере государственных и муниципальных закупок, но и обратить внимание на ключевые недостатки, требующие унификации и интеграции деятельности на единой методической платформе.

A. V. Delyatitskaya

Russian State University of Justice, Moscow, e-mail: d-av2007@yandex.ru

D. V. Proskurnov

Russian State University of Justice, Moscow, e-mail: qwerty_0102@icloud.com

COMPARATIVE ANALYSIS OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT IN REGIONS 2017-2020

Keywords: contract system law, demand generation, competition, national procurement transparency rating, education, modernization of the procurement system, professionalism of customers, electronic trading platform, regional information system, legal regulation of procurement, Moscow supplier portal.

The article shows a comparative analysis of state and municipal purchases in the regions of the Russian Federation, such as: Voronezh, Kaluga, Kirov, Murmansk, Yaroslavl regions, Khabarovsk region, the Republic of Tatarstan, Khanty-Mansi Autonomous District, the Republic of Chuvashia. The National Procurement Transparency Rating makes it possible to assess the qualitative and quantitative assessments of the financial losses of the state in case of low competition. Studying the problems of carrying out procurement activities in the regions allows us not only to define Moscow as the leading region of Russia in the field of state and municipal procurement, but also to pay attention for the key drawbacks that require unification and integration of activities on a single methodological platform.

Введение

Предприниматели в регионах неактивно участвуют во многих закупках, т.к. продукция продается по себестоимости или даже по более сниженной цене. Заказчики, в свою очередь, жестко экономят выделяемые средства в рамках установленного бюджета. Критерий качества товаров, работ и услуг и вовсе уходит на второй план. Ре-

ализация национальных проектов и новый импульс для экономического роста в стране – необходимые условия для оптимизации закупочной деятельности [8]. Несмотря на то, что регионы применяют различные инструменты закупок и практики, не имеющие аналогов в других регионах, Москва задает ведущий темп развития в рассматриваемой сфере

Цель исследования: выявить целесообразность и эффективность использования информационной системы «Портал поставщиков 2.0» в г. Москве, а также возможность применять данную информационную модель в регионах России.

Материал и методы исследования

В ходе написания статьи был произведен контент-анализ нормативно-правовой базы, в частности Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Результаты исследований и их обсуждение

Система закупок товаров, услуг и работ для обеспечения муниципальных и государственных нужд является одним из самых влиятельных методов воздействия государства на экономику. В 2018 году объемы закупок росли даже быстрее расходов бюджета и составляли почти 34 000 млрд руб., при этом объемы закупок, совершенных в соответствии с положениями Закона №44-ФЗ продолжают расти наряду с уменьшающимися объемами закупок, совершенных в соответствии с положениями Закона №223-ФЗ. Как уже было обозначено ранее, ежегодно объемы закупок растут, и наиболее привлекательным способом осуществления закупок является электронный аукцион, а наименьшая доля закупок приходится на запрос предложений [1]. Исходя из динамики изменения структуры стоимости контрактов по государственным закупкам в РФ, 2016-2020 гг. можно полагать, что именно с помощью муниципальных заказов обеспечивается взаимосвязь между заказчиком и хозяйствующими субъектами, благодаря чему активно развивается конкуренция, оказывает влияние на формирование спроса и цены, увеличивается экономическая активность национальных производителей.

Для того, чтобы более детально рассмотреть проблематику закупочного процесса на различных уровнях, с 2006 года аналитическим центром проводится национальный рейтинг прозрачности закупок. Он отражает экономическую эффективность затрат всех участников рынка, степень конкурентности закупок, показатели прозрачности процедур и объемов рынка, а также общее состояние экономики. Благодаря рейтингу в динамике представляется возможным увидеть качественные и количественные оценки финансовых потерь государства при низкой конкуренции и увидеть состояние всей системы государственного заказа в Российской Федерации, в т.ч. по различным видам деятельности [5]. В 2020 году объем рынка составил почти 12 трлн руб., что почти в 1,5 раза выше показателя предыдущего года. Рассмотрим показатели конкурентной среды в таблице 1.

Исходя из данных таблицы можно изложить, что наибольший уровень конкуренции традиционно наблюдается в муниципальном секторе, что косвенно характеризует степень требовательности заказчиков различных уровней к поставщикам. В целом можно отметить, что за многие годы уровень конкуренции среди заказчиков федерального уровня увеличился, а среди заказчиков регионального уровня снизился. Среди заказчиков в 2020 году исследовались 85 муниципальных образований, 85 субъектов РФ, а также 69 государственных заказчиков федерального уровня. Участники, получившие самые высокие оценки по рейтингу прозрачности в разрезе региональных заказчиков, распределились следующим образом: г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тамбовская область, Саратовская область, Республика Чувашия, Республика Саха (Якутия), г. Севастополь, Тюменская область и т.д. Москва сохраняет лидирующие позиции в рейтинге с 2012 года, активно развиваясь в условиях цифровой трансформации и перехода к электронным закупкам.

Таблица 1

Конкурентная среда заказчиков в 2020 г.

Наименование	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень	Прочие заказчики	Госсектор в целом
Среднее число участников завершённых процедур, ед.	2,91	2,85	3,23	2,75	2,85

Источник: составлено и адаптировано автором согласно данным НРПЗ 2020 г.

Структура расходов бюджетов субъектов РФ в 2017-2020 гг.

№	Показатель, млрд руб.	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	Общегосударственные вопросы	657,3	749,7	840,6	936,9
2	Национальная экономика	2288,3	2468,4	2954,5	3192,3
3	ЖКХ	1127,8	1213,5	1377,9	1329,9
4	Охрана окружающей среды	27,8	41,3	69,2	68,8
5	Образование	2690,0	3015,6	3356,3	3552,5
6	Социальная политика	2207,6	2415,2	2685,8	3319,7

Источник: составлено автором по данным ежегодной информации об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации (данные с 01.01.2006)

Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишустин в феврале 2020 года отмечал, что регионы часто заключают контракты на закупки и строительство объектов во второй половине года, а должны – в начале года, таким образом будут наиболее точно выполняться все поручения по реализации национальных проектов. Между тем регионы называют главной проблемой созданный Закон о контрактной системе, указывая на его сложность, запутанность и громоздкость. М.В. Мишустин также отмечает, что национальными проектами должна заниматься Комиссия по региональному развитию, делая достигнутый результат более значимым, чем сам процесс соблюдения всех этапов закупки.

Особое внимание заслуживает рассмотрение закупочной деятельности в сфере образования исходя из расходов бюджетов субъектов РФ (табл. 2).

На основе данных можно отметить, что наибольшая доля расходов бюджета субъектов РФ приходится на образование, социальную политику и вопросы национальной экономики. При этом наблюдается положительная динамика увеличения количества расходов в области образования, что говорит о важности данного направления среди поставленных задач регионов. С помощью закупочной деятельности в сфере образования обеспечивается достижение удовлетворение различных потребностей субъектов: материальных, социальных, комфорта, безопасности, открытости, что соответствует гарантиям бесплатности и общедоступности дошкольного, общего и среднего профессионального образования, обозначенным в ст. 43 Конституции РФ. Сфера образования имеет такие особенности, как социальную

направленность, ориентацию на необходимый уровень образования, а также обеспечение комфортного и безопасного обучения. Для того, чтобы более эффективно расходовать бюджетные средства, требуется глубокая проработка различных подходов к организации управления закупками в спектре инновационных начинаний [4].

В условиях необходимости внедрения столичной системы закупок в систему закупочной деятельности регионов рассмотрим практику государственных закупок различных субъектов Российской Федерации в последние годы. В Воронежской области наблюдается дефицит областного бюджета, что заставляет существенно сокращать расходы на обеспечение государственных нужд поставщиками. При этом система государственных закупок распределена неравномерно, что послужило причиной для создания жесткого сводного плана-графика, распределенного на другие статьи расходов, за счет чего достигается эффективный расход бюджетных средств. Управление Воронежской области ежегодно создает рейтинг предприятий, которые наилучшим образом справляются с организацией государственных закупок. К сожалению, в данном списке чуть более 180 организаций, и в процессе анализа было выявлено, что проблема закупок у единственного поставщика все еще является актуальной – в 2015 году более 80% всех закупок осуществлялись таким образом. Областные власти должны принимать значительные усилия для улучшения ситуации по экономии средств, сокращению общей суммы государственных закупок путем централизации закупочного процесса, увеличивая долю конкурентных закупок.

Вопрос модернизации закупочной системы также остро стоит и в Калужской области. Эффективная инициатива Правительства заключается в опыте проведения совместных закупок. В формате технических заданий министерство объединяет заявки от нескольких заказчиков, а затем формирует единую начальную максимальную цену контракта на группу услуг и товаров для всех заказчиков, после чего осуществляется соответствующая закупка. Данная практика позволяет решить проблему дисциплины заказчиков, снизить издержки на закупку и «объединить» множество идентичных закупок, сократив количество индивидуальных. В Калужской области активно используется система маркетинговых исследований малых закупок при осуществлении закупок у единственного поставщика (от 100 до 400 тыс. руб. (в 2020 году согласно Закону о контрактной системе сумма могла увеличиться до 600 тыс. рублей)). Закупки у единственного поставщика в данном регионе составляют 40% от общего числа закупок, ее хотят внедрить на муниципальном уровне. Важной проблемой при оптимизации закупочного процесса является большое число административных правонарушений и низкий уровень профессионализма заказчика [2]. Именно поэтому правительство на сайте министерства проводит тестирование на знание законодательства. Другие практики, которые ориентированы на улучшение юридической грамотности заказчиков – это пошаговые алгоритмы порядка одностороннего отказа от исполнения контракта. Во время исполнения различных процедур заказчиками совершается множество ошибок и часто избегается одностороннее расторжение контракта из-за неуверенности и неосведомленности.

В Кировской области также решаются различные проблемы закупочной деятельности и оптимизируются бюджетные расходы. Ранее область не обладала предварительным общественным контролем при планировании закупок, а также публичной оценкой возможных злоупотреблений при осуществлении процедур. Также одним из важных черт закупочного процесса Кировской области является высокая аффилированность закупок и низкий уровень конкуренции. Для эффективной борьбы с данными проблемами в области была сформирована «Комиссия по рассмотрению проектов технических за-

даний, разработанных заказчиками Кировской области для осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд». Комиссия открыто обсуждает все технические задания по поставке дорогостоящих товаров и выносит рекомендации по заключению контрактов. По итогам работы комиссии в 2017 году были снижены НМЦК, возвращены проекты на доработку, а опыт функционирования данных служб был успешно перенесен на другие субъекты нашей страны, где на уровне административного регулирования работают подобные формирования. В данном регионе также остро стоит проблема увеличения числа правонарушений в закупочной деятельности, поэтому заказчики активно тестируются на знание Закона о контрактной системе. Мониторинг тестирования показал, что количество административных дел от года в год снижается, что свидетельствует о высокой эффективности внедренной практики. Система корпоративного контроля в регионе обязывает все бюджетные учреждения области размещать информацию о государственных закупках в открытом доступе, позволяя противодействовать коррупции и неравномерному осуществлению закупок. Бюджетные учреждения размещают извещения об осуществлении закупок раз в полгода [3].

Среди проблем осуществления закупочной деятельности Мурманской области специалистами отмечается отсутствие регламентов по проведению проверок документов, поступающих от заказчиков уполномоченными органами. Новые разработанные алгоритмы унифицируют требования и дают методические рекомендации по оформлению документации. Также области создана и введена в эксплуатацию база данных решений судебных и контролирующих органов. В рамках осуществления подобных инициатив закрепляются обязанности и распределяется ответственность за проверку пакета документов, а также создается четкий механизм взаимодействия заказчиков и уполномоченных органов. Закупки малого объема Мурманской области переведены на электронную торговую площадку и призваны обеспечить прозрачность и открытость закупок согласно п.4 и п.5 ст. 93 Закона №44-ФЗ.

Республика Татарстан в 2016 году столкнулась с проблемой качества и адекватной

цены закупки, в частности – продукты питания для детских учреждений. Анализ закупок на поставку товаров данной продукции первоначально показал, что качество одного и того же товара может быть разным наряду с трехкратной разницей в цене. Роспотребнадзором Республики был проведен отбор проб молока и молочной продукции, которая используется в детских учреждениях, и в результате были обнаружены не только образцы, не соответствующие требованиям безопасности, но и фальсифицированные продукты – каждый пятый продукт не отвечал нормам. Данная проблема была решена с помощью стандартизации всей номенклатуры продукции (создание общего справочника Региональной информационной системы), установления единых цен на продукцию, а также проведения открытых конкурсов с ограниченным участием. Единые максимальные цены на продукцию ежемесячно обновляются, а качество закупаемой продукции увеличилось [6].

В Хабаровском крае заказчики по-разному описывают одни те же услуги и товары, относив одни и те же товары по разным кодам ОКПД2. Данная проблема касается и вольной трактовке и применения технической документации, применяемой и разрабатываемой в национальной системе стандартизации. В результате отсутствует возможность сравнения цен и сопоставления закупок между собой. Данный регион разработал единый каталог услуг, товаров и работ для унификации информации по предметам закупок. Благодаря проведенной унификации значительно устранились конкурентные ограничения, а также исключились излишние требования к товарам, снизились цены. Другие регионы также имеют возможность подключиться к разработанному каталогу на платной основе.

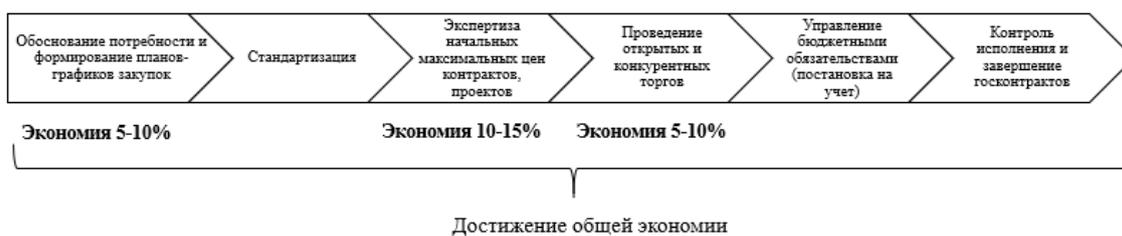
В Ханты-Мансийском автономном округе представлен расширенный доступ социально-ориентированных некоммерческих организаций к бюджетам, которые выделяются на социальные услуги населению. В негосударственном секторе присутствуют значительные преимущества по сравнению с услугами государственных и муниципальных учреждений. Предпринимателями активно снижаются издержки и формируются оптимизированные бизнес-процессы. Округ предоставляет субсидии различным объединениям на социальное

обслуживание и защиту граждан. В рамках реализации социальной политики количество негосударственных поставщиков увеличилось, но конкурсы были признаны несостоявшимися в связи с отсутствием поставщиков социальных услуг в виду «перекладывания» социальных функций государства на предпринимательство. Социальные услуги выглядят непривлекательно для негосударственных поставщиков, а «фирмы-однодневки» часто выигрывают конкурс, предоставляя некачественную услугу. Социальное предпринимательство в Российской Федерации находится в очень нестабильной ситуации, когда новые организации часто становятся банкротами.

В Республике Чувашия наблюдаются такие проблемы, как несоблюдение заказчиками сроков исполнения контрактных обязательств по оказанию услуг и поставке товаров. Проблемы были выявлены на основе анализа по выполнению строительных работ, что послужило основой для создания баз данных юридических лиц и руководителей, которые нарушают условия исполнения государственного заказа или совершают иные злоупотребления. Министерство экономического развития Республики также проводит постоянную работу с заказчиками в части выплаты неустоек, позволив взыскивать средства с нарушителей контрактов. Также проводится мониторинг претензионно-исковой работы, обсуждается методологическая помощь для заказчиков. Заказчики, которые продлевают первоначально установленные сроки по контракту, привлекаются к административной ответственности [7].

Ярославская область обращает внимание на нормативно-правовое регулирование сферы закупочной деятельности, благодаря чему часто получает статус лидера по прозрачности закупок в национальном рейтинге эффективности закупок. Среди наилучших практик данной области являются внедренные механизмы общественного обсуждения для крупных закупок, регулярные круглые столы и семинары для малого и среднего бизнеса, проведение различных областных конкурсов для поддержки высокопрофессиональных специалистов, создание электронного магазина для закупок малых объемов и др.

Общий алгоритм экономической эффективности системы государственных закупок можно представить на рисунке.



Стадии эффективности закупочного процесса [9]

Заключение

При всей позитивности оценки функционирования настоящей контрактной системы очевидно, что принятых мер недостаточно. Принцип снижения цены для получения заказа и механизм определения начальной цены контракта заказчиком не доведен до понятных методик. Предприниматели в регионах неактивно участвуют во многих закупках, т.к. продукция продается по себестоимости или даже по более сниженной цене. Заказчики, в свою очередь, жестко экономят выделяемые средства в рамках установленного бюджета. Критерий качества товаров, работ и услуг и вовсе уходит на второй план. Реализация национальных проектов и новый импульс для экономического роста в стране – необходимые условия для оптимизации закупочной деятельности [8]. Несмотря на то,

что регионы применяют различные инструменты закупок и практики, не имеющие аналогов в других регионах, Москва задает ведущий темп развития в рассматриваемой сфере. Единая автоматизированная информационная система торгов г. Москвы взаимодействует с малым и средним бизнесом, позволяя осуществлять на Портале поставщиков закупки в едином информационном пространстве. Закупки стандартизованы за счет единых требований, сформированных для различных работ, товаров и услуг. Межведомственной группой по проверке обоснованности заявленных потребностей производятся проверки обоснованности закупочных процедур, что также способствует экономии бюджетных средств. Информация детализируется по каждой совершенной сделке, что повышает прозрачность всей контрактной системы.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.
2. Гладилина И.П. Ценностная поддержка профессионального становления специалистов в сфере закупок как основа формирования контрактной системы // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. 2016. № 6.
3. Гусева Н.М. Анализ состояния системы государственных закупок Российской Федерации с позиции системного подхода // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2015. №2. С. 108-117.
4. Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. М.: ИНФРА-М, 2009. 517 с.
5. Лапин А.Е., Киселева А.В., Кумунджиева Е.Л. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Бизнес. Образование. Право. Вестник волгоградского института бизнеса. Волгоград: Частное образовательное учреждение высшего образования «Волгоградский институт бизнеса», 2016. С. 30-35.
6. Налбандян А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2013. №5. С. 118-126.
7. Салиола Ф. Сравнительный анализ систем государственных закупок // Вестник Университета Правительства Москвы. 2015. № 1. С. 14-19.
8. Закупки. Опыт регионов и ошибки муниципалитетов. [Электронный ресурс]. URL: <https://uldelo>.
9. Закупки города Москвы: открытость, доступность, прозрачность // Вестник Университета Правительства Москвы. 2017. № 1. С 20-23.