

# Эмпирический анализ системы госзакупок в России

Под редакцией  
А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной



УДК 303.4.025:339.186  
ББК 65.40в  
Э58

Научные редакторы — *А.А. Яковлев, О.А. Демидова, Е.А. Подколзина*

Авторский коллектив:

*Балаева О.Н.* — гл. 2, 3 (совместно с А.М. Третьяковой), 4 (совместно с Л.С. Коробейниковой, Е.Е. Чупандиной, А.А. Яковлевым), 8 (совместно с О.А. Демидовой, А.А. Яковлевым), 9 (совместно с О.А. Демидовой, А.В. Ткаченко, А.А. Яковлевым);  
*Бальсевич А.А.* — гл. 12 (совместно с С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной), 13 (совместно с С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной), 14 (совместно с И.А. Морозовым, М.В. Островной, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной);  
*Башина А.С.* — гл. 7, 10 (совместно с О.А. Демидовой, А.А. Яковлевым);  
*Башлык А.Н.* — гл. 11 (совместно с А.А. Яковлевым, О.В. Выгловским, О.А. Демидовой);  
*Выгловский О.В.* — гл. 11 (совместно с А.А. Яковлевым, О.А. Демидовой, А.Н. Башлыком);  
*Демидова О.А.* — предисловие (совместно с А.А. Яковлевым, Е.А. Подколзиной), гл. 5 (совместно с А.А. Яковлевым), 6 (совместно с А.А. Яковлевым), 8 (совместно с О.Н. Балаевой, А.А. Яковлевым), 9 (совместно с О.Н. Балаевой, А.В. Ткаченко, А.А. Яковлевым), 10 (совместно с А.С. Башиной, А.А. Яковлевым), 11 (совместно с А.А. Яковлевым, О.В. Выгловским, А.Н. Башлыком);  
*Коробейникова Л.С.* — гл. 4 (совместно с О.Н. Балаевой, Е.Е. Чупандиной, А.А. Яковлевым);  
*Морозов И.А.* — гл. 14 (совместно с А.А. Бальсевич, М.В. Островной, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной);  
*Островная М.В.* — гл. 14 (совместно с А.А. Бальсевич, И.А. Морозовым, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной);  
*Пивоварова С.Г.* — гл. 12 (совместно с А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзиной), 13 (совместно с А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзиной), 14 (совместно с А.А. Бальсевич, И.А. Морозовым, М.В. Островной, Е.А. Подколзиной);  
*Подколзина Е.А.* — предисловие (совместно с А.А. Яковлевым, О.А. Демидовой), гл. 12 (совместно с А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваровой), 13 (совместно с А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваровой), 14 (совместно с А.А. Бальсевич, И.А. Морозовым, М.В. Островной, С.Г. Пивоваровой);  
*Ткаченко А.В.* — гл. 9 (совместно с О.Н. Балаевой, О.А. Демидовой, А.А. Яковлевым);  
*Третьякова А.М.* — гл. 3 (совместно с О.Н. Балаевой);  
*Чупандина Е.Е.* — гл. 4 (совместно с О.Н. Балаевой, Л.С. Коробейниковой, А.А. Яковлевым);  
*Яковлев А.А.* — предисловие (совместно с О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной), гл. 1, 4 (совместно с О.Н. Балаевой, Л.С. Коробейниковой, Е.Е. Чупандиной), 5 (совместно с О.А. Демидовой), 6 (совместно с О.А. Демидовой), 8 (совместно с О.Н. Балаевой, О.А. Демидовой), 9 (совместно с О.Н. Балаевой, О.А. Демидовой, А.В. Ткаченко), 10 (совместно с А.С. Башиной, О.А. Демидовой), 11 (совместно с О.В. Выгловским, О.А. Демидовой, А.Н. Башлыком).

ISBN 978-5-7598-1260-9

- © Институт анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, 2015
- © Институт институциональных исследований НИУ ВШЭ, 2015
- © Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2015

# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

Предисловие.....	7
Глава 1. Логика реформ в системе госзакупок в России и задачи эмпирических исследований .....	12
1.1. Переходные экономики: запрос на реформирование системы закупок .....	13
1.2. Экономико-политический контекст второй реформы госзакупок, ее ключевые идеи и основные последствия .....	15
1.3. Почему не оправдались надежды на 94-ФЗ? .....	17
1.4. Основные направления критики 94-ФЗ.....	19
1.5. Как можно анализировать функционирование системы госзакупок?.....	24
1.6. Выводы для политики и перспективные направления эмпирического анализа.....	29
<b>Раздел I. Практика госзакупочной деятельности в России в условиях 94-ФЗ: проблемы и противоречия</b>	
Глава 2. Процесс госзакупки в условиях 94-ФЗ: проблемы заказчика и поставщика.....	37
2.1. Основные этапы исследования и источники данных для анализа .....	37
2.2. Стадия формирования заказа .....	40
2.3. Стадия размещения заказа.....	41
2.4. Стадия исполнения заказа .....	46
Заключение.....	49
Глава 3. Государственные закупки сложного оборудования в Российской Федерации (на примере медицинских томографов): проблема обеспечения эффективности.....	52
3.1. Томограф как предмет закупки .....	53
3.2. Описательный анализ государственных закупок томографов за 2009–2011 гг. ....	56
3.3. Анализ особенностей госзакупок томографов с позиций основных заинтересованных сторон.....	57
3.4. Злоупотребления с госзакупками томографов в условиях действия 94-ФЗ .....	62
Заключение.....	63
Глава 4. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета).....	66
4.1. Оценка издержек госзакупок: подход PricewaterhouseCoopers.....	68
4.2. Общий подход к расчету издержек бюджетного учреждения-госзаказчика, связанных с осуществлением закупочной деятельности .....	69
4.3. Расчет издержек на выполнение различных закупочных процедур для ВГУ за 2012 г. ....	73

4.4. Результаты расчетов.....	75
4.5. Сравнительный анализ полученных результатов и данных по ЕС.....	77
Заключение.....	79
Приложение 4.1. Методика расчета средних издержек на выполнение различных закупочных процедур для бюджетной организации за год.....	81
Приложение 4.2. Примеры сложных закупок.....	86

## **Раздел II. Эмпирический анализ последствий принятия 94-ФЗ: поведение поставщиков**

Глава 5. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 гг. (по данным обследований предприятий обрабатывающей промышленности) .....	91
5.1. Предшествующие исследования .....	93
5.2. Источники данных для анализа .....	95
5.3. Ключевые гипотезы и методология исследования.....	96
5.4. Результаты регрессионного анализа .....	98
Заключение .....	104
Приложение 5.1. Описание переменных.....	106
Приложение 5.2. Результаты анализа .....	109
Глава 6. Влияние взаимоотношений предприятий с властями на участие предприятий в системе госзакупок: эмпирический анализ .....	113
6.1. Информационная база исследования .....	115
6.2. Предварительный анализ взаимосвязей между характеристиками деятельности и поведения предприятий.....	116
6.3. Основные гипотезы и методология эконометрического анализа.....	120
6.4. Логика и результаты эмпирического анализа.....	123
Заключение.....	131
Приложение 6. Описание данных .....	132
Глава 7. Анализ факторов, влияющих на неформальные платежи предприятий за участие в системе госзаказов .....	135
7.1. Коррупция в системе государственных закупок.....	135
7.2. Теоретические и эмпирические исследования коррупции в системе госзаказа .....	137
7.3. Business Environment and Enterprise Performance Survey: основные особенности опроса и характеристики исследуемых предприятий .....	139
7.4. «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»: особенности опроса и характеристики исследуемых предприятий .....	140
7.5. Проверяемые гипотезы и методология анализа .....	142
7.6. Эмпирическая проверка гипотез на основе опроса ВЕЕПС .....	144
7.7. Эмпирическая проверка гипотез на основе опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности» .....	146

Заключение.....	158
Приложение 7. Описание используемых переменных .....	159
<b>Раздел III. Анализ эффективности государственных закупок с позиции заказчика</b>	
Глава 8. Причины снижения цен на торгах и проблем при исполнении госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) .....	167
8.1. Исходные данные и общий подход к их анализу .....	169
8.2. Основные характеристики закупок рассматриваемой организации .....	172
8.3. Гипотезы и методология эконометрического исследования .....	179
8.4. Результаты регрессионного анализа .....	181
Заключение.....	185
Глава 9. Эффективность закупок в университетах в условиях различных режимов регулирования: сравнительный анализ.....	188
9.1. Общие институциональные характеристики, правила и процедуры закупок в рассматриваемых организациях .....	190
9.2. Исходные данные для анализа и сравнение основных параметров закупок .....	192
9.3. Основные гипотезы и методология эмпирического исследования.....	201
9.4. Результаты регрессионного анализа .....	203
Заключение.....	210
Приложение 9. Описание переменных .....	211
Глава 10. Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка) .....	214
10.1. Обзор литературы.....	216
10.2. Описание данных.....	218
10.3. Проверяемые гипотезы.....	222
10.4. Моделирование эффективности размещения и исполнения контрактов государственного заказа .....	224
Заключение.....	231
Приложение 10.1. Основные характеристики выборки и результаты некоторых тестов.....	233
Приложение 10.2. Описание используемых переменных .....	235
Глава 11. Анализ влияния повторяющихся закупок на цену простого однородного товара (на примере госзакупок бензина АИ-92 в 2011 г.) .....	237
11.1. Теория вопроса: pro & contra.....	238
11.2. Общее описание рынка бензина в Российской Федерации и роль госзакупок на этом рынке .....	241
11.3. Исходные эмпирические данные, основные гипотезы и методология исследования .....	245
11.4. Результаты эконометрического анализа.....	250
Заключение.....	253
Приложение 11. Описание данных .....	256

## **Раздел IV. Роль информации в государственных закупках**

Глава 12. Оценка доступности информации на региональных сайтах государственных закупок.....	262
12.1. Прозрачность информации о госзакупках в России .....	262
12.2. Прозрачность информации и эффективность государственных закупок: общие закономерности .....	263
12.3. Методология оценки прозрачности.....	269
12.4. Причины различий в прозрачности.....	278
12.5. Последствия различий в прозрачности .....	288
Заключение.....	296
Глава 13. Влияние информации на ценообразование на рынках государственного заказа.....	298
13.1. Прозрачность информации и другие факторы, влияющие на цены государственных контрактов.....	298
13.2. Особенности государственных закупок автомобильного топлива.....	300
13.3. Рынок автомобильного топлива: региональный разрез.....	301
13.4. Эмпирическая модель и результаты .....	311
Заключение.....	316
Глава 14. Информация и сговор: анализ кейсов .....	317
14.1. Стимулы к оппортунистическому поведению в государственных закупках: обзор литературы .....	318
14.2. Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций .....	325
14.3. Кейс 1. Дорожное строительство и ремонт: последствия координации поставщиков.....	326
14.4. Кейс 2. Долгосрочные отношения между заказчиком и поставщиком на рынке медикаментов.....	335
Заключение.....	343
Библиография .....	345

## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

В фокусе монографии — проблемы развития российской системы государственных закупок в период действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также — 94-ФЗ), который стал основой для радикальной реформы регулирования сферы государственного заказа во второй половине 2000-х годов. Эта тема актуальна как для исследователей, так и для практиков и представителей регулирующих органов, однако большинство посвященных ей отечественных публикаций по своему жанру являются нормативно-описательными. Отличие данной монографии состоит в том, что в своих выводах и рекомендациях она опирается на результаты анализа больших массивов эмпирических данных, собранных в течение 2009–2014 гг. в Институте анализа предприятий и рынков и Институте институциональных исследований НИУ ВШЭ. На основе данных из разных источников (опросы предприятий-поставщиков, качественные интервью с государственными заказчиками, данные о закупках отдельных бюджетных организаций, данные о закупках товаров разного рода) показано, как в рамках эмпирического исследования можно выявлять существенные проблемы функционирования системы государственных закупок. Кроме того, в монографии представлены практические выводы и рекомендации по реформированию системы государственного заказа и повышению эффективности экономической политики в области осуществления закупок и поставок для государственных нужд.

При подготовке этой монографии мы учитывали опыт аналогичных зарубежных работ по тематике госзакупок. В частности, речь идет о таких книгах, как «Новые горизонты государственных закупок»<sup>1</sup> и «Международное руководство по закупкам (административное управление и государственная политика)»<sup>2</sup>. В первой работе представлен набор кейсов, в которых анализируются различные проблемы функционирования государственных закупок в разных странах с разных позиций. Во второй — собраны статьи, рассказывающие про опыт проведения государственных закупок в различных странах с позиции экономического, менеджериального, политического и юридического подходов. Несомненным достоинством названных монографий является то, что они позволяют читателю ознакомиться с широким кругом потенциальных проблем, свойственных сфере государственных закупок, а также понять преимущества и недостатки основных способов преодоления этих проблем в разных странах. Однако Россия совсем не была представлена в упомянутых работах. Поэтому

---

<sup>1</sup> Towards New Horizons in Public Procurement / K.V. Thai (ed.). USA: PrAcademics Press, 2011.

<sup>2</sup> International Handbook of Public Procurement (Public Administration and Public Policy) / K.V. Thai (ed.). CRC Press, 2008.

в настоящей монографии мы хотим восполнить этот пробел, ориентируясь на аналогичные цели и опираясь на обширные эмпирические данные о российской системе госзакупок.

Основу монографии составляет цикл статей, опубликованных в 2010–2014 гг. в ведущих российских журналах («Вопросы экономики», «Журнал Новой экономической ассоциации», «Экономический журнал ВШЭ», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Общественные науки и современность», «ЭКО», «Госзаказ», «Университетское управление»). В монографии представлены статьи, опирающиеся на анализ и качественных, и количественных данных. При этом мы постарались охватить проблемы, с которыми сталкиваются все участники государственного заказа, включая заказчиков, поставщиков и контролирующие органы. Обсуждая эти проблемы в контексте действующего российского законодательства, мы стремились ясно и наглядно показать методические возможности эконометрического анализа данных о государственных закупках как для отдельных организаций — государственных заказчиков и контрольно-надзорных органов, так и для предприятий-поставщиков.

Монография состоит из четырех разделов, предваряемых вводной главой, которая знакомит читателя с экономическим и политическим контекстом развития законодательства о государственных закупках в России в постсоветский период. В главе подводятся итоги реформы законодательства о государственных закупках 2005 г. с позиций разных участников процесса закупок, а также рассматриваются возможности экспертно-аналитической поддержки текущих изменений в регулировании госзакупок на основе проводимых эмпирических исследований. Дан обзор ключевых проблем и рисков неисполнения госконтрактов, поскольку в конечном счете не экономия бюджетных средств, а эффективное удовлетворение общественных нужд является главной задачей системы госзакупок. Обозначены также актуальные направления эмпирических исследований, которые, в нашем понимании, будут важны в ближайшие годы для аналитической поддержки контрактной системы, создаваемой в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступившим в силу с 1 января 2014 г. (далее также — 44-ФЗ или Закон о ФКС).

**В первом разделе** представлен анализ основных проблем, с которыми сталкиваются заказчики и поставщики при организации закупок и исполнении контрактов. Анализ в первую очередь базируется на серии углубленных неформализованных интервью со специалистами по закупкам в организациях-госзаказчиках, а также с представителями поставщиков. Во второй главе дано описание ключевых проблем, с которыми сталкиваются российские государственные заказчики. Эти проблемы были идентифицированы, обобщены и систематизированы по основным стадиям организации закупок и осуществления поставок (формирование заказа, его размещение и исполнение). Каждый блок проблем проиллюстрирован наиболее показательными примерами. Третья глава сфокусирована на анализе особенностей государственных закупок сложного медицинского оборудования (на примере медицинских томографов) в Российской Федерации. Рассмотрены позиции основных заинтересованных сторон — госзаказчиков, производителей,



поставщиков, пользователей (лечебно-профилактические учреждения и медицинский персонал) и конечных потребителей (пациенты). В четвертой главе на базе методики компании PricewaterhouseCoopers, примененной в рамках проекта по оценке эффективности и издержек госзакупок в Евросоюзе [PwC, 2011], и данных Воронежского государственного университета проведен анализ важнейших компонентов и дана количественная оценка издержек госзакупок для крупного госзаказчика в Российской Федерации.

Во **втором разделе** главный акцент сделан на анализе поведения поставщиков после внедрения 94-ФЗ. В пятой главе сравниваются факторы, влияющие на участие предприятий в госзакупках до и после принятия этого закона. На основе эмпирического анализа по двум опросам предприятий, проведенным в 2005 и 2009 гг., выявлено, что основные цели радикальной реформы 2005–2006 гг. не были достигнуты. Хотя крупные фирмы и предприятия с госучастием утратили свои преимущества в доступе к госзаказу, факторы модернизационной активности предприятий все же не оказывали значимого влияния на их участие в госзакупках. Центральный исследовательский вопрос шестой главы — являются ли госзакупки частью системы обменов между бизнесом и государством. Эмпирически было показано, что на федеральном уровне прямые и косвенные инструменты государственной поддержки и предоставление доступа к госзакупкам дополняют друг друга, а на региональном и местном уровнях возможно как замещение, так и взаимодополнение этих форм поддержки. При этом эффект взаимодополнения наблюдается в отношениях с фирмами, которые скрывают информацию о структуре собственности и предположительно аффилированы с региональными и местными чиновниками. В седьмой главе ставится вопрос о распространении неформальных платежей в системе государственного заказа, анализируется связь возможности получения заказа с готовностью дополнительно заплатить за это чиновнику.

В **третьем разделе** описываются проблемы, с которыми сталкиваются заказчики при обеспечении эффективности государственных закупок. Восьмая глава посвящена анализу исполнения контрактов в сфере государственного заказа на примере крупной бюджетной организации. На основе анализа государственных контрактов, заключенных данной организацией в течение 2008–2010 гг., показано отсутствие значимых связей между степенью снижения цены в ходе торгов и качеством выполнения контракта. Наиболее серьезные проблемы в исполнении обязательств были характерны для государственных контрактов, завершающихся в IV квартале.

В девятой главе представлен сравнительный анализ эффективности закупок двух государственных университетов в условиях, когда один из них получил статус автономной организации (что давало ему право на принятие и применение собственного Положения о закупках, отличного от 94-ФЗ), а второй остался бюджетной организацией и проводил закупки в соответствии с 94-ФЗ. Сравнение этих организаций позволило оценить, как переход на новые формы регулирования повлиял на основные параметры эффективности государственных закупок, включая уровень конкуренции на торгах, экономию от снижения цен и своевременное исполнение обязательств по контрактам.

Десятая глава рассматривает эффективность различных способов закупки в рамках 94-ФЗ на рынке простого однородного товара (сахар-песок). На данных о контрактах, размещенных в Российской Федерации в 2011 г., показано, что электронный аукцион обеспечивал наименьшую цену закупок в сравнении с другими способами размещения контрактов. При этом контракты с длинными сроками поставки характеризовались более высоким уровнем цен, а воздействие конкуренции на торгах (измеренной по числу их участников) на снижение цен описывалось квадратичной функцией, и добавление новых участников торгов (начиная с третьего) оказывало все меньший эффект на уровень цен.

В одиннадцатой главе исследуется феномен повторных закупок, проводимых госзаказчиком с одним и тем же поставщиком. На основе большого массива данных о закупках простого однородного товара — бензина АИ-92 в Российской Федерации в 2011 г. — показано, что при использовании заказчиком менее прозрачных процедур, дающих больше возможностей для сговора (размещение заказов у единственного поставщика и через запрос котировок), цены повторных закупок выше средних для выборки. В случае размещения заказов через электронные аукционы цены относительно ниже. Тем не менее в подавляющем большинстве аукционов принимал участие лишь один поставщик, а общий уровень цен на бензин АИ-92 в рамках госзакупок в 2011 г. был на 3% выше, чем на розничном рынке. Эти данные свидетельствуют о явном несовершенстве регулирования госзакупок в России в рассматриваемый период.

**В четвертом разделе** в центре анализа — роль прозрачности информации в государственных закупках. Принято считать, что, повышая прозрачность информации, можно решить многие проблемы, в том числе связанные с неэффективностью государственных закупок. Однако все не так просто, как представляется на первый взгляд. Например, размещение информации в электронном виде, с одной стороны, способствует сокращению асимметрии информации между участниками взаимодействия в процессе осуществления закупок, а с другой — открывает возможности для сговора и других форм оппортунистического поведения поставщиков.

В двенадцатой главе предложена методика оценки и сравнения степени информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок в России, действовавших с 2006 по 2011 г., и проанализирована связь прозрачности информации с уровнем конкуренции на торгах, уровнем коррупции в регионе и интенсивностью использования механизмов контроля за процедурами закупок. В тринадцатой главе показано, как индекс информационной прозрачности, рассчитанный в предыдущей главе, влияет на цены государственных контрактов на примере государственных закупок бензина и топлива в десяти регионах России за 2009–2010 гг. В четырнадцатой главе рассмотрено, как информационная прозрачность влияет на различные проявления оппортунистического поведения, описываются возможные схемы создания горизонтальных связей между участниками процедур государственных закупок (сговор на региональных и муниципальных рынках) и вертикальных связей между одним из поставщиков и заказчиком на региональном рынке товара с плохо верифицируемым качеством.

Материалы монографии могут быть использованы при преподавании курсов по государственному и муниципальному управлению в части организации государственных закупок и проведения оценки экономической политики. Кроме того, монография может служить примером работы с российскими эмпирическими данными при преподавании курсов эконометрики и математических методов анализа экономики.

Мы выражаем благодарность сотрудникам ИАПР и ИНИИ НИУ ВШЭ за поддержку в реализации наших проектов и участие в обсуждении наших статей в ходе их подготовки. Мы также признательны сотрудникам Института по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд им. А.Б. Соловьева и лично И.В. Кузнецовой за консультации и помощь в сборе данных для исследований. Отдельно хотим поблагодарить всех респондентов, ответивших на наши вопросы в ходе обследований и неформализованных интервью, и участников семинаров по закупкам, организованных ИНИИ, специальных сессий по госзакупкам на Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ и ежегодной конференции Ассоциации исследователей общественного сектора (ASPE) за активное обсуждение результатов наших исследований. Особую благодарность авторы выражают научному сотруднику ИАПР НИУ ВШЭ Н.В. Ершовой за большую работу по подготовке данной монографии к изданию.

## Глава 1

# ЛОГИКА РЕФОРМ В СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК В РОССИИ И ЗАДАЧИ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ<sup>1</sup>

Острые публичные дискуссии о состоянии государственных закупок в России идут уже несколько лет. Поводом для них стало осознание, что для обеспечения эффективности госзакупок недостаточен тот изначальный фокус на борьбу с коррупцией, который был характерен для системы регулирования закупок с момента принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (известного как 94-ФЗ). Признание необходимости существенного изменения сложившейся системы закупок и решение о создании Федеральной контрактной системы можно считать одним из результатов этих дискуссий.

После продолжительного обсуждения альтернативных вариантов правительство в мае 2012 г. внесло в Государственную Думу законопроект «О Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Спустя почти год, 5 апреля 2013 г., он был принят как Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и вступил в силу с 1 января 2014 г.

Новый закон вводит широкий спектр возможных процедур закупок, отвечающий международной практике, и расширяет права государственных заказчиков по их применению. Одновременно закон распространяет регулирование на все стадии закупочного цикла, включая планирование закупок, размещение заказов и контроль за исполнением заключенных контрактов. Абсолютное большинство экспертов согласны в том, что эти изменения должны обеспечить большую гибкость и большую подконтрольность государственных закупок и в целом будут вести к повышению эффективности системы госзакупок. Вместе с тем уже сейчас очевидно, что внедрение контрактной системы займет много лет. Новый закон формирует более адекватную, но при этом гораздо более комплексную и сложную систему регулирования. Достаточно сказать, что 44-ФЗ — это документ объемом

---

<sup>1</sup> Данная глава представляет собой переработанную и дополненную версию статьи автора, опубликованной в журнале «Общественные науки и современность» (2012, № 4). Содержание главы основано на материалах доклада, представленного автором 5 октября 2011 г. на заседании Экспертного совета Новой экономической ассоциации, а также на XVI ежегодных Пашкусовских чтениях ВШМ СПбГУ 9 декабря 2011 г., и опирается на результаты НИР, выполненных в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ в 2009–2012 гг. Автор признателен В.М. Полтеровичу, И.Ю. Артемьеву, Г.А. Явлинскому и другим участникам Экспертного совета НЭА за высказанные замечания и комментарии.

свыше 14 печатных листов, насчитывающий 114 статей, и для его практической реализации должны быть приняты несколько десятков подзаконных актов. Опыт институциональных реформ в России позволяет предположить, что создание такого сложного механизма, как контрактная система, столкнется с самыми разнообразными проблемами, многие из которых мы еще просто не знаем.

В связи с этим можно констатировать, что, несмотря на завершение дискуссий о 94-ФЗ и принятие 44-ФЗ, в действительности мы находимся в самом начале новой серьезной реформы системы госзакупок. И для того чтобы она оказалась успешной, важно извлечь уроки из тех просчетов, которые были характерны для системы регулирования госзакупок, выстроенной в 2000-е годы. Не менее важно уже на начальной стадии новой реформы создать адекватные механизмы ее аналитического сопровождения, позволяющие оперативно выявлять проблемы и вызовы, возникающие в системе госзакупок, и формулировать обоснованный ответ на эти проблемы и вызовы.

В данной главе мы рассмотрим экономический и политический контекст предшествующих изменений в системе госзакупок, итоги реформы 2005 г. с позиций разных участников процесса закупок, а также возможности экспертно-аналитической поддержки новых изменений в регулировании госзакупок на основе проводимых эмпирических исследований. В заключении главы мы обозначим актуальные направления эмпирических исследований, которые в нашем понимании будут важны в ближайшие годы для аналитической поддержки создаваемой контрактной системы.

### **1.1. Переходные экономики: запрос на реформирование системы закупок**

В фокусе публичных дискуссий последних лет о госзакупках в основном находилось обсуждение достоинств и недостатков 94-ФЗ. Но если быть исторически справедливым, то следует признать, что принятие 94-ФЗ стало второй реформой госзакупок в России. Первая реформа госзакупок была инициирована весной 1997 г. тогдашним вице-премьером Правительства Российской Федерации Б. Немцовым.

Эта реформа стала реакцией на глубокий кризис в сфере обеспечения государственных нужд после распада СССР и всей административно-командной системы управления экономикой [Yakovlev, Kokorev, 1995]. Госнаб — как один из столпов плановой системы — был ликвидирован, но сохранились старые каналы прямого бюджетного финансирования госпредприятий и госучреждений при отсутствии контроля за деятельностью их руководителей. Одновременно наблюдалось резкое падение госрасходов с систематическими задержками в оплате госзаказа со стороны государства. Все вместе это создало массовые стимулы для вывода активов и коррупции. Это был клубок, который нужно было как-то распутывать.

В чем выражалась первая реформа госзакупок? За основу был взят так называемый проект UNCITRAL — типовой закон о госзакупках, подготовленный для развивающихся стран в рамках Комиссии ООН по регулированию между-

народной торговли<sup>2</sup>. Само появление в 1994 г. этого типового проекта отражало понимание масштабов неэффективности и коррупции в системе закупок, характерных для развивающихся стран и стран с переходными экономиками. В данном контексте можно привести ссылки на известное исследование ЕБРР и Всемирного банка — опрос ВЕЕПС, который проводится в странах с переходными экономиками с целью анализа общих условий и барьеров для ведения бизнеса. В нем участвуют 29 стран, и он охватывает несколько тысяч предприятий. Первое обследование ВЕЕПС было проведено в 1999 г., и на его основе появился известный доклад Дж. Хеллмана и его коллег про феномен «захвата государства» — state capture [Hellman, 2000; 2003].

В указанном докладе подчеркивались различия между странами СНГ и Восточной Европой: в первой группе стран в отличие от второй наблюдался явный «захват государства». На этом фоне меньше внимание привлек другой важный вывод доклада: общими для всего региона были массовые откаты в госзакупках. По данному критерию различий между Восточной Европой и Россией практически не было. Эта проблема неизбежно порождала запрос на реформы в сфере госзакупок не только в России, но и в других странах с переходной экономикой.

Проект UNCITRAL стал базой для Указа № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», подписанного Президентом Российской Федерации Б. Ельциным 8 апреля 1997 г. (далее — Указ № 305). Этот указ вводил обязательное конкурентное размещение всех заказов стоимостью выше 2500 МРОТ, что тогда примерно соответствовало сумме в 35 тыс. долл. и более. Указ давал возможность госзаказчикам применять широкий набор разных закупочных процедур, используемых в международной практике. Одновременно вводились требования о публикации информации о торгах, а также требования об обязательном обучении специалистов по госзакупкам, работающих в организациях-заказчиках.

Вместе с тем практическая реализация реформы столкнулась с серьезными проблемами, на которые потом справедливо обращали внимание идеологи и разработчики 94-ФЗ. В частности, Указ № 305 не создал систему правоприменения. Этот указ не предусматривал каких-либо реальных санкций за нарушения прав поставщиков и за отсутствие публичной информации о торгах. У Министерства экономики, курировавшего сферу закупок, практически отсутствовал аппарат для осуществления контроля и регулирования. Эти задачи применительно ко всем закупкам в Российской Федерации выполняли два отдела в департаменте регулирования цен в Минэкономике со штатной численностью в 30 сотрудников. Одной из функций данных подразделений было согласование поступающих со всей страны запросов на размещение госзаказов у единственного поставщика. В итоге по расчетам одного из экспертов, работавшего с Минэкономикой в тот пе-

---

<sup>2</sup> См. <<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>>; следует отметить, что с учетом предшествующей практики в 2011 г. UNCITRAL был принят новый Типовой закон о публичных закупках (см. <[http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_E.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf)>).

риод, на оценку документов и обоснование решения по каждому такому запросу у сотрудников департамента в среднем оставалось 20 секунд. Наконец, не было даже минимальной сводной статистики о том, как работает система закупок и что с ней происходит. Очевидно, что такая система была неэффективной.

Можно допустить, что эта система могла бы эволюционировать в своей собственной логике, поскольку для ее создания была проявлена политическая воля и Б. Немцов со своими коллегами в правительстве действительно пытался изменить ситуацию. Однако в реальности дефолт по государственным обязательствам и девальвация рубля в августе 1998 г. привели к тому, что реформа госзакупок на долгое время оказалась за рамками политической повестки дня. В течение нескольких последующих лет Правительству Российской Федерации пришлось решать другие проблемы, воспринимавшиеся как гораздо более острые для того времени.

Сегодня можно констатировать, что первая попытка реформирования системы госзакупок, предпринятая в 1997 г., в целом не дала результатов. Отсутствие позитивных сдвигов и новые негативные тенденции в сфере госзакупок в Российской Федерации в начале 2000-х годов отмечались в специальном докладе Всемирного банка [World Bank, 2006]. Вместе с тем анализ опыта других стран свидетельствует о том, что в этой сфере не работают простые и быстрые решения. В частности, как показали опросы ВЕЕРS в 2002 и 2005 гг., при улучшении качества других институтов в тот период в регионе в целом, включая Россию, ситуация с коррупцией в госзакупках нигде реально не улучшилась [Anderson, Gray, 2006].

Тем не менее анализ основных идей первой реформы госзакупок, предпринятой в 1997 г., а также анализ причин ее неудач важен для понимания логики той второй, гораздо более радикальной реформы, которая была запущена в 2005 г. и которая связана с Федеральным законом № 94-ФЗ. Ключевые идеи новой реформы во многом представляли собой реакцию на то, что не удалось сделать в 1997 г.

## **1.2. Экономико-политический контекст второй реформы госзакупок, ее ключевые идеи и основные последствия**

В начале 2000-х годов произошло реальное улучшение качества госуправления на федеральном уровне. Это касалось собираемости налогов и исполнения бюджета, контроля над инфляцией, управления валютным курсом — макроэкономическое регулирование однозначно улучшилось. Одновременно в начале 2000-х годов реализовывалась вполне либеральная экономическая политика, обеспечивавшая условия для экономического роста.

Однако модель экономического развития, основанная на этой политике, была сопряжена с существенными социально-политическими рисками [Yakovlev, 2006]. В частности, экономический рост в рамках данной модели сопровождался усилением неравенства между регионами, между социальными группами, между секторами, поскольку в рамках либеральной экономической политики преимущество объективно получали более развитые регионы, более состоятельные социальные группы, а также более обеспеченные в финансовом отношении отрасли экономики, связанные с сырьевым сектором. В этих условиях государство

объективно нуждалось в инструментах, позволяющих компенсировать усиление неравенства и влиять на пропорции экономического развития.

На указанные структурные дисбалансы наложилось изменение отношений федерального центра с регионами и с крупным бизнесом, в особенности после «дела ЮКОСа» [Яковлев, 2005]. В обоих случаях федеральные власти смогли устранить с политической сцены своих оппонентов, что позволило перераспределить налоговые доходы и сконцентрировать гораздо больше финансовых ресурсов в федеральном бюджете.

В итоге после «дела ЮКОСа» и смены правительства в начале 2004 г. реально был сделан выбор в пользу другой модели экономического развития — с активной промышленной политикой, ориентированной на создание «государства развития» (development state) по аналогии с Южной Кореей и другими подобными образцами [Amsden, 1989; Lane, 2008]. Это предполагало, что госзакупки должны были стать важным инструментом экономической политики. В результате в течение 2005—2012 гг. объем госзакупок по стоимости увеличился почти в 6 раз — с 1,4 до 8,3 трлн руб. — при росте номинального ВВП лишь в 2,9 раза.

Вместе с тем для использования госзакупок в качестве инструмента экономической политики нужно было преодолеть неэффективность системы закупок, сложившейся после реформы 1997 г., включая высокий уровень коррупции. Эта проблема хорошо осознавалась, и именно поэтому реформа, которая была инициирована руководителем Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьевым и министром экономического развития и торговли Г.О. Грефом, получила большую политическую и административную поддержку. Первая версия нового закона о госзакупках появилась осенью 2004 г., в июле 2005 г. он был одобрен и принят Госдумой как Федеральный закон № 94-ФЗ, а с 1 января 2006 г. закон вступил в силу.

Для того чтобы понять логику эволюции системы регулирования закупок и тех провалов, с которыми мы все столкнулись при практическом применении 94-ФЗ, важно подчеркнуть, что новый закон по замыслу его разработчиков в первую очередь был нацелен на борьбу с коррупцией [Артемьев, 2006; Евраев, 2011]. Другие акценты были связаны с обеспечением прозрачности закупок и созданием условий для конкуренции на торгах.

В части борьбы с коррупцией делалась ставка на использование максимально простых, унифицированных процедур закупок с изначальным ограничением закупок у единственного поставщика и с резким ограничением возможностей для заказчиков повлиять на отбор поставщиков [Яковлев и др., 2010]. При этом отбор поставщиков проводился по критерию наименьшей цены. Одним из следствий такого отбора стало снижение цен на торгах, которое практически не наблюдалось до введения 94-ФЗ. По данным ФАС, суммарная экономия средств для бюджета в результате снижения цен на торгах в 2006—2011 гг. составила около 1,5 трлн руб., и ФАС рассматривала эту экономию как ключевой индикатор эффективности 94-ФЗ<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См. презентацию И. Артемьева «Отчет о некоторых результатах деятельности ФАС России за 2004—2012 гг.» (Москва, июль 2012, с. 22): <[http://www.fas.gov.ru/netcat\\_files/File/art\\_itogi\\_310712.pdf](http://www.fas.gov.ru/netcat_files/File/art_itogi_310712.pdf)>.



Важно отметить, что в сравнении с ситуацией конца 1990-х — начала 2000-х появились достаточно жесткие санкции в отношении чиновников, представителей госзаказчика, членов конкурсных комиссий за нарушение требований 94-ФЗ. К 2011 г. контроль госзакупок осуществляли больше тысячи сотрудников ФАС в Москве и во всех регионах. Как следует из публично доступных отчетов ФАС, сотрудники ведомства в 2012 г. провели 44 тыс. проверок и проанализировали 197 тыс. проведенных закупок. Они выявили нарушения при проведении 33 тыс. закупок, выдали госзаказчикам разных уровней 17 тыс. предписаний об устранении нарушений и взыскивали штрафы на общую сумму в 80 млн руб. (см. [ФАС, 2013] и другие документы на сайте <<http://www.fas.gov.ru/spheres/order.html>>). Иными словами, в сфере госзакупок была создана реально работающая система правоприменения.

При этом, судя по заявлениям высших чиновников в 2007–2008 гг., правительство не только использовало политический и административный ресурс для реализации реформы, но в целом исходило из того, что процедуры закупок станут более эффективными. Однако, как показали бурные дискуссии, начавшиеся в 2009–2010 гг., эти ожидания не оправдались.

### 1.3. Почему не оправдались надежды на 94-ФЗ?

Первая новация 94-ФЗ, которая имела большие и неоднозначные последствия, — это фактический запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков. Максимум, на что соглашались авторы 94-ФЗ по данному пункту, — это включение в конкурсную документацию требований о наличии государственных лицензий и сертификатов для выполнения определенных видов работ. В целом, как отмечалось в специальном докладе ЕБРР о регулировании закупок в переходных экономиках, вопреки рекомендованной «лучшей практике» законодательство о закупках в России предусматривало только процедуры с отбором поставщиков по наименьшей цене [EBRD, 2011, p. 179]. Многократно озвученная позиция ФАС по данному вопросу сводилась к тому, что процедура отбора поставщиков не влияет на качество поставок [Артемьев, 2012]. Однако в действительности это глубокое заблуждение.

В международной литературе еще в начале 1970-х годов появился цикл работ, в которых были выделены и проанализированы принципиально различные категории благ и их свойства и показано, что отнюдь не для всех товаров, работ и услуг можно априори определить и быстро проверить требования к качеству<sup>4</sup>. Так, есть инспекционные блага (*search goods*), по которым качество легко определимо и может быть прописано в конкурсной документации. Это однородные простые товары и услуги, такие как сахарный песок, цемент или уборка помещений. Но есть две другие большие категории — так называемые экспериментальные (*experience goods*) и доверительные блага (*credence goods*).

---

<sup>4</sup> Такое деление было обосновано в работах [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Развернутый анализ особенностей конкуренции между продавцами этих трех типов благ с позиции экономической теории дан в работе [Tirole, 1988, ch. 2].

Экспериментальные блага — это товары, работы и услуги, качество которых можно проверить только в процессе использования. Классический пример — строительные работы или дорогостоящее сложное оборудование, например компьютерные томографы. В момент приемки нельзя сказать, что поставленный томограф полностью соответствует заданным требованиям, это выясняется только в процессе использования, причем иногда дефекты могут проявиться со значительным лагом. Именно поэтому на рынках экспериментальных благ важную роль играет квалификация (в том числе подтверждаемая лицензиями и сертификатами) и деловая репутация поставщика.

По доверительным благам классические примеры — это медицинские и образовательные услуги, а также результаты научных исследований, о качестве которых и о том, с чем оно связано, не всегда можно судить даже в процессе использования. Возьмем медицинские услуги. Больной пришел к врачу, получил рекомендации и лекарства и в результате поправился. В отдельном конкретном случае мы не можем однозначно сказать, что привело к этому положительному результату — квалификация врача, наличие современного оборудования, дорогие лекарства, или же просто организм пациента сам победил болезнь. С достаточной вероятностью выводы можно делать только на основе анализа большого числа конкретных случаев. Соответственно на этих рынках традиционно исключительно высокую роль играет репутация поставщика, которая формируется исходя из опыта его предшествующей деятельности.

Как было показано в зарубежных теоретических работах, на рынках экспериментальных и доверительных благ без использования критериев квалификации и деловой репутации мы неизбежно будем попадать в ловушку «плохого равновесия» с негативным отбором по качеству — когда контракты на поставки для госнужд будут получать поставщики, которые предлагают худшее качество при минимальных ценах.

Однако позиция разработчиков 94-ФЗ свелась к тому, что все проблемы такого рода должны решать сами госзаказчики, детально прописывая все требования в конкурсной документации и обращаясь в суд в случае возникновения разногласий с поставщиком. В практическом плане такой подход, не позволявший *ex ante* снижать риски недобросовестного поведения поставщиков, не учитывал ограничений заказчиков, для которых важно было получить необходимые товары, работы и услуги не только по низкой цене, но и в определенный срок. В противном случае (при откладывании исполнения контрактов на период разрешения споров) они не могли в должной мере реализовать свои основные функции по предоставлению тех общественных благ и социальных услуг, для производства которых, собственно, и проводились государственные закупки.

Второй спорный момент реформы 2005 г. был связан с тем, что в целях обеспечения доступа к торгам для малого и среднего бизнеса были введены очень низкие стоимостные пороги, с которых начиналось обязательное применение конкурентных процедур. Изначально они становились обязательны для всех закупок стоимостью свыше 60 тыс. руб., позже этот лимит был повышен до 100 тыс. руб. Если же брать опыт не только развитых, но и развивающихся стран, то там используются совершенно иные пороги, начинающиеся с нескольких десятков тысяч долларов.

В чем здесь проблема? Обязательность такого рода процедур приводит к тому, что возникает масса объектов для контроля. И если мы посмотрим на официальную статистику Росстата, то увидим, что более 90% всех процедур — это так называемые малые закупки. Они являются объектом контроля наравне с крупными закупками, но реально их стоимостная доля в общем объеме закупок маргинальна — всего около 6%. Другая сторона этой проблемы — избыточная регламентация мелких закупок, на деле вместо снижения издержек приводящая к удорожанию таких закупок для государства. В связи с этим эксперты ЕБРР отмечали игнорирование проблем эффективности закупочных процедур в сочетании с неадекватным и избыточно сложным их регулированием [EBRD, 2011, p. 183]. В итоге при серьезной политической поддержке этой реформы происходило распыление административного ресурса на те объекты, которые не заслуживали внимания, — при одновременном избыточном регулировании закупочной деятельности мелких организаций-госзаказчиков.

Третий важный момент — прозрачность процедур закупок. В соответствии с нормами 94-ФЗ был создан общероссийский официальный сайт для размещения информации о заказах: <[www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)>. Запуск этого сайта, безусловно, являлся позитивным шагом. Благодаря его наличию для СМИ и широкой общественности стала доступна информация о явных «отклонениях» в системе госзакупок, начиная с историй про «золотые кровати» для МВД и заканчивая закупками «золотых томографов». Однако, к сожалению, вплоть до 2011 г. на портале <[www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)> отсутствовали нормальные работающие механизмы анализа накопленной информации о миллионах проведенных торгов и их участниках, а также об уровне и динамике цен накупаемых государством товары, работы и услуги<sup>5</sup>.

В целом можно констатировать, что политика ФАС была сфокусирована прежде всего на контроле процедур размещения заказа — при отсутствии механизмов планирования и обоснования закупок, отсутствии контроля за результатами госзакупок и игнорировании проблем, возникающих при осуществлении поставок для госнужд. Серьезные проблемы с обеспечением поставок должного качества и в должные сроки стали одним из главных аргументов против 94-ФЗ.

#### 1.4. Основные направления критики 94-ФЗ

Представители ФАС долгое время объясняли критику 94-ФЗ тем, что закон не устраивает тех, кто был заинтересован в коррупционных схемах. Именно на этом основании ФАС долгое время отвергала критику закона со стороны госзаказчиков, сталкивающихся с проблемами в реализации поставок для удовлетворения

---

<sup>5</sup> В частности, сайт регулярно «зависал» при попытках использовать простейшие поисковые программы, выгружающие информацию о торгах по определенным группам товаров. Но даже когда эти данные можно было выгрузить, парадокс заключался в том, что вся информация была представлена как текстовые файлы, которые невозможно было анализировать стандартными количественными методами. Только с 2011 г., когда администрирование сайта перешло от Минэкономразвития к Федеральному казначейству, появились возможности для систематического поиска и выгрузки информации в форматах, минимально приемлемых для анализа.

госнужд, подкрепляя свою позицию тем, что критики закона, как правило, сами распределяют бюджетные средства, и ими могут двигать коррупционные мотивы. В этих аргументах ФАС, безусловно, была доля правды. Однако скептическое отношение к 94-ФЗ отличало отнюдь не только госзаказчиков.

В 2009 г. НИУ ВШЭ по заказу Минэкономразвития проводил большое обследование руководителей предприятий обрабатывающей промышленности Российской Федерации (описание выборки и основных результатов этого обследования приведены в статье [Kuznetsov et al., 2011]). В ходе этого обследования респондентам были заданы вопросы о том, работают ли их предприятия по госзаказам, а также как они оценивают последствия принятия 94-ФЗ и изменения в регулировании системы госзакупок. Их ответы отражены в таблице 1.1.

Таблица 1.1

**Оценка последствий принятия 94-ФЗ предприятиями-поставщиками**

Варианты ответа на вопрос «Как Вы думаете, какие последствия для деятельности предприятий вызвало изменение законодательства о госзакупках в 2006–2007 гг.?» (любое число ответов; опрос весны-лета 2009 г.)	Вся выборка	Мелкие фирмы (до 250 чел.)	Крупные фирмы (свыше 1000 чел.)	Только фирмы, имевшие госзаказы
1. Для предприятий расширились возможности участия в госзакупках	10,8	10,0	12,4	17,9
2. Возросла конкуренция среди предприятий-поставщиков	16,1	15,5	18,2	25,6
3. Система госзакупок стала более прозрачной	7,5	5,8	8,0	12,3
4. Выросли общие требования к поставщикам со стороны госзаказчиков	14,2	11,8	17,5	23,8
5. Снизились требования к поставщикам по наличию опыта и квалификации	7,4	8,6	2,2	11,5
6. Усложнились процедуры оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам	20,3	20,6	23,4	33,8
7. Выросли общие издержки участия в конкурсах по госзакупкам (затраты на оформление конкурсной документации, внесение обеспечения и т.д.)	15,3	14,4	19,7	25,6
8. Участие в госзакупках стало менее прибыльным	11,8	13,0	13,1	22,0
9. Расширились возможности для демпинга со стороны недобросовестных участников конкурсных торгов	14,3	14,2	14,6	23,0
10. Другое	2,9	3,3	2,2	2,3
11. Ничего принципиально не изменилось	28,2	29,2	24,8	21,0
12. Затрудняюсь ответить	30,1	29,3	30,7	13,8
Число фирм	957	431	137	391

В первом столбце таблицы 1.1 видно, что, по мнению почти 30% респондентов, вообще ничего не изменилось (несмотря на большие административные и политические усилия по реализации данной реформы). На втором месте — пункт об усложнении процедур оформления документов для участия в

конкурсах по госзаказу. Это кажется парадоксом, потому что целью ФАС было упрощение процесса для поставщиков. Но внедрение унифицированных процедур для всех типов закупок и с большими формальными требованиями к госзаказчикам, которые автоматически транслировались последними в адрес поставщиков, фактически привело к противоположному результату. Если же брать ситуацию с фирмами, которые участвовали в госзакупках (последний столбец в табл. 1.1), то видно, что у них доля тех, кто жалуется на издержки участия в закупках и соответственно усложнение процедур, еще выше. Последний печальный факт связан с тем, что прозрачность системы госзакупок оказалась на одном из последних мест среди всех вариантов ответа, которые могли быть выбраны респондентами.

Антикоррупционные эффекты 94-ФЗ также не находили своего подтверждения в опросах предприятий-поставщиков. Выше мы уже упоминали данные опросов ВЕЕРS, свидетельствовавшие о проблемах с коррупцией в госзакупках во всех странах с переходной экономикой в начале и середине 2000-х годов. Как видно по данным, приведенным в таблице 1.2, в 2002 и 2005 гг. показатели по России и всем остальным странам Восточной Европы и СНГ в целом были сопоставимы. Но в 2008 г. наблюдается явное расхождение. В других странах с переходной экономикой оценки коррупции в закупках стали снижаться<sup>6</sup>, а в России они остались примерно на том же уровне: 27,5% фирм говорили о наличии «откатов» за получение госзаказов. Если же делать расчет только для респондентов, давших определенные ответы (без учета затруднившихся или отказавшихся от ответа), то доля тех, кто указывал на «откаты», составит около 39%.

Особенностью опросов ВЕЕРS является то, что они касаются всех секторов и охватывают преимущественно малые и средние предприятия. При этом в госзакупки как в России, так и в других странах традиционно более активно вовлечены крупные и средние предприятия из обрабатывающей промышленности. Поэтому в 2009 г. в рамках обследования руководителей промышленных предприятий, проведенного НИУ ВШЭ, был задан специальный вопрос про распространенность «откатов» в госзакупках. Так как это был второй раунд обследования (первый раунд по этой же выборке проводился в 2005 г.), мы могли сравнить оценки коррупции в закупках до и после принятия 94-ФЗ. Этих респондентов сложно было обвинить в том, что они коррупционно мотивированы, скорее они сами могли страдать от коррупции со стороны госзаказчиков.

Как видно из таблицы 1.3, доля респондентов, ответивших, что «откаты» платятся почти всегда или часто, несколько уменьшилась. Но одновременно заметно выросла доля ответов «иногда». Таким образом, и данные ВЕЕРS, и данные ВШЭ

---

<sup>6</sup> Этот результат можно считать следствием повышения внимания к проблемам госзакупок в странах Восточной Европы, а также следствием усилий международных организаций, включая разработку нового Типового закона UNCITRAL о публичных закупках, а также запуск под эгидой Европейского банка реконструкции и развития специальных сравнительных исследований системы госзакупок в странах с переходной экономикой [EBRD, 2010; 2011] и новую инициативу ЕБРР в сфере госзакупок для стран СНГ (<<http://www.ppi-ebd-uncitral.com/index.php/en/the-initiative>>).

Таблица 1.2

**Доля государственных контрактов, связанных с «откатами» в виде платежей или подарков заказчикам (% от общего числа респондентов), и средний размер «откатов» (% от стоимости контрактов, где, по мнению респондентов ВЕЕРS, требуются платежи и подарки для заказчиков)**

Варианты ответа	2002		2005		2008	
	Россия	Другие переходные экономики	Россия	Другие переходные экономики	Россия	Другие переходные экономики
Да, платежи или подарки имеют место	25,4	27,6	27,7	24,2	27,5	14,9
Нет, платежи или подарки не требуются	74,6	72,4	72,3	75,8	42,9	67,2
Не знаю					12,2	10,5
Затрудняюсь ответить					17,4	7,4
Средний размер расходов на «платежи и подарки» (% от суммы контракта)	5,9	6,7	7,3	6,6	11,9	10,5

Таблица 1.3

**Оценки коррупции в госзакупках по данным опросов ВШЭ**

Варианты ответа на вопрос «Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или «откаты»?» <sup>a</sup>	2005		2009	
	Число фирм	Доля в выборке, %	Число фирм	Доля в выборке, %
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего	1002	100	957	100

<sup>a</sup> Данные ИАПР ВШЭ по фирмам восьми отраслей обрабатывающей промышленности из 48 регионов РФ, на которые приходилось 6% выпуска продукции и 8% занятых в секторе.

говорят о том, что антикоррупционный эффект, на котором разработчиками 94-ФЗ изначально был сделан акцент с задействованием больших административных и политических ресурсов, не был достигнут.

Наряду с растущим недовольством со стороны госзаказчиков тенденции, зафиксированные в опросах предприятий, стали одной из объективных причин для усиливавшейся критики 94-ФЗ. В таблице 1.4 обозначены основные пункты и источники такой критики к моменту принятия решений о необходимости перехода к Федеральной контрактной системе.

Таблица 1.4

## Хроника и основные пункты критики 94-ФЗ

Период	Источник критики и аргументы
2007–2008	Рост жалоб со стороны госзаказчиков о низком качестве поставок и неэффективности процедур 94-ФЗ. Как следствие, 19 пакетов поправок в период с июля 2005 г. по конец 2009 г. (2 — в 2005–2006 гг., 7 — в 2007–2008 гг. и 10 — только в 2009 г.). Один из результатов — рост числа исключений из 94-ФЗ, резкий рост числа и объема заказов, размещенных у единственного поставщика
Лето 2008	Доклад Счетной палаты (обсуждавшийся в правительстве): 94-ФЗ не только не сократил, а, напротив, расширил возможности для коррупции
Декабрь 2009	Доклад Генпрокуратуры: ФАС не контролирует нарушения 94-ФЗ должным образом, нормы закона стимулируют коррупцию
Февраль 2010	Доклад ВШЭ «Система госзакупок: на пути к новому качеству» <sup>а</sup> и конференция агентства «Эксперт РА» по теме «94-ФЗ: как улучшить закон»: проблемы с обеспечением качества поставок для госнужд
Август 2010	Совещания у Президента Российской Федерации Д. Медведева по истории с «золотыми томографами» (начавшейся с публикации статьи хирурга А. Попова из Архангельска в «Новой газете» в мае 2010 г.) и серия поручений по изменению законодательства о закупках

<sup>а</sup> В отличие от «закрытых» аналитических материалов Счетной палаты и Генеральной прокуратуры данный доклад ВШЭ стал первым публичным документом, адресованным не только руководителям правительства, но широкому кругу участников системы госзакупок.

Фундаментальная проблема 94-ФЗ состояла в том, что его разработчики не смогли учесть высокую неоднородность общественного сектора, им не удалось развести интересы и стимулы добросовестных и недобросовестных госзаказчиков. Смешение этих двух весьма разных групп, невозможность разграничить коррупционеров и тех, кто честно пытался исполнять свои обязанности, в итоге поставили под удар и ФАС, и 94-ФЗ. Не найдя критериев для выделения добросовестных госзаказчиков и не сумев учесть их интересы, разработчики 94-ФЗ фактически ограничили социальную базу поддержки нового закона.

Особую роль в дискуссиях вокруг 94-ФЗ сыграла известная история 2010 г. с «золотыми томографами», и на ней стоит специально остановиться, поскольку до того при всех критических выступлениях со стороны ТПП, Счетной палаты или Генпрокуратуры это в основном были споры между госзаказчиками и ФАС. И лишь история с «золотыми томографами» перенесла упомянутые дискуссии в широкое публичное пространство.

Чем была показательна эта история? Она началась с публикации 24 мая 2010 г. в «Новой газете» статьи хирурга Алексея Попова из Архангельска<sup>7</sup>. В этой статье автор на конкретных цифрах и данных, взятых с сайта <<http://zakupki.gov.ru/>>, показывал, что в рамках тендера по закупке томографа для областной больницы при наличии четырех фирм-участников контракт достался поставщику, который предложил цену в 1,5 раза выше, чем остальные. Это стало возможным потому, что техническое задание было сознательно «заточено» под томограф именно дан-

<sup>7</sup> См. <<http://www.novayagazeta.ru/data/2010/054/21.html?print=201010081723>>.

ного поставщика, а заявки остальных фирм были отклонены, так как магнит в их аппаратах весил на несколько килограммов больше. В результате на этих торгах формально даже произошло небольшое снижение цены, и организаторы закупки смогли отчитаться об «экономии для бюджета». При этом они закупили томограф по цене на 70% выше официальной цены производителя для российского рынка [Попов, 2010].

Одиозность фактов, изложенных в статье, привлекла внимание Контрольного управления Администрации Президента и стала основанием для проверки закупок томографов, которая показала массовый характер злоупотреблений такого рода. По итогам этой проверки стал очевиден тот факт, что при всех позитивных новациях, которые были предложены и реализованы ФАС, 94-ФЗ не только не смог решить задачу обеспечения поставок для государственных нужд товаров и услуг необходимого качества, но и не является эффективным инструментом борьбы с коррупцией.

Провал антикоррупционной кампании в рамках применения 94-ФЗ, по нашему мнению, во многом предопределялся тем, что правительство и ФАС полностью игнорировали проблему «конфликтов интересов» и никак не пресекали практику заключения контрактов на госзакупки с фирмами, аффилированными с руководителями организаций-госзаказчиков. Впервые необходимость акцента именно на этой проблеме (причем применительно к более широкой теме развития конкуренции) была внятно изложена лишь в 2011 г. в материалах Стратегии-2020.

Однако если переходить к более обоснованным оценкам или выводам, то нужно отметить, что все дискуссии вокруг 94-ФЗ слишком долгое время опирались исключительно на «кейсы» или отдельные конкретные примеры. Госзаказчики говорили: к нам на торги пришла фирма-однодневка, резко снизила цену, выиграла контракт, получила по нему аванс и исчезла. В ответ на это начальник управления ФАС Михаил Евраев приводил пример с аукционом по закупке вакцин для профилактики вирусного гепатита В для детей старше одного года, на котором один из участников снизил цену в 40 раз, а потом эту вакцину поставили и успешно использовали<sup>8</sup>. Обсуждение с такими аргументами — «кейс» на «кейс» — было тупиковым. Именно поэтому выбор направлений развития системы закупок и отказ от неэффективных форм регулирования должны основываться на систематических эмпирических исследованиях.

### **1.5. Как можно анализировать функционирование системы госзакупок?**

Вопрос о необходимости комплексного систематического анализа эффективности системы госзакупок в Российской Федерации впервые был поставлен в упоминавшемся выше докладе ВШЭ «Система госзакупок: на пути к новому качеству». В этом докладе отмечалось, что расширение полномочий госзаказчиков (предлагавшееся критиками 94-ФЗ и по факту реализованное в 44-ФЗ) делает не-

---

<sup>8</sup> См. <<http://www.rg.ru/2009/06/30/evraev.html>>, <<http://viperson.ru/wind.php?ID=510334>>.



обходимым построение многоуровневой системы мониторинга и контроля госзакупок. Этот контроль и мониторинг должны опираться на логически выстроенную публичную систему сбора информации о закупках и стать основой для оценки конечной эффективности госзакупок, а также для выявления возможных злоупотреблений в сфере госзакупок.

В рамках данного подхода построение реально работающей системы сбора и анализа информации о госзакупках является отправной точкой в переходе системы регулирования госзакупок на качественно новую стадию развития: когда государство и общество не только смогут контролировать соблюдение процедур размещения госзаказов, но также будут в состоянии увидеть весь закупочный цикл и оценить конечные результаты проводимых закупок.

В докладе ВШЭ отмечалось, что для обеспечения дальнейшего эффективного функционирования такой системы при ее проектировании уже на уровне постановки задачи необходим ряд шагов. Во-первых, речь должна идти о разделении информационных потоков по стандартизованной (массовой) и нестандартизованной продукции, со структуризацией этих массивов данных по группам товаров, работ и услуг (на основе принятых классификаций продукции и услуг). На этой базе для стандартизованной (массовой) продукции станет возможным сравнение цен и других условий поставки в разрезе отдельных ведомств, конкретных государственных заказчиков, разных способов закупки и т.д. Такой подход также сделает возможным проверку обоснованности стартовых цен закупок со стороны главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих органов. Для нестандартизованной продукции сравнения цен и других условий закупок в большинстве случаев впрямую будут невозможны. Тем не менее аккумулирование этой информации позволит проводить последующий анализ условий закупок с привлечением экспертов, не аффилированных с заказчиком, осуществлявшим закупку.

Во-вторых, предлагалось разделить массивы информации о закупках на:

- общедоступную информацию (для граждан, общественных организаций, потенциальных поставщиков, заинтересованных государственных заказчиков и т.д.);
- информацию, доступную только для государственных заказчиков (по их собственным закупкам, а также по закупкам других заказчиков в объемах, достаточных для корректного анализа рынка, сопоставления результатов аналогичных закупок и т.д.);
- информацию, доступную для вышестоящих органов (главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) по закупкам подведомственных организаций);
- информацию, доступную для контролирующих инстанций (по всем закупкам).

Общедоступная часть информации о государственных закупках (реализуемая через единый официальный портал) должна давать внешнему пользователю возможность получения информации о новых торгах и о ценах, сложившихся на предшествующих торгах. Закрытая часть информационной системы должна позволять ГРБС и контролирующему органу отслеживать ход реализации закупок на всех стадиях закупочного цикла (от планирования закупок до исполнения

контрактов). С учетом того, что в 2010 г. многие ГРБС уже имели у себя такие системы, единую систему предлагалось строить как распределенную и учитывающую специфические потребности отдельных ГРБС.

Построение подобной информационной системы позволило бы сделать качественно новый шаг в развитии механизмов контроля и стало бы основой для эффективного выявления возможных злоупотреблений в рамках государственных закупок. При этом в докладе ВШЭ подчеркивалась необходимость правильного и полного понимания феномена злоупотреблений в данной сфере. По мнению авторов доклада, злоупотреблением в госзакупках является не только коррупция (когда заказ заведомо отдается конкретному поставщику за вознаграждение в адрес чиновника, принимающего решение о закупке), но и мошенничество (когда поставщик занижает цену на торгах, зная, что при этом он не сможет обеспечить поставку должного качества в установленные сроки).

Оба типа злоупотреблений могут быть выявлены не столько по критерию нарушения процедур размещения заказа, сколько посредством фиксации *существенного отклонения цен от сложившихся на рынке* — как вверх (в случае с коррупцией), так и вниз (в случае с мошенничеством). В первом случае предметом специального рассмотрения на уровне главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих инстанций должны быть любые отклонения вверх от сложившегося уровня цен. Во втором случае предметом специального рассмотрения должны стать факты существенного снижения цен (например, в 2 раза и более к стартовым ценам). Такие отклонения свидетельствуют не столько об экономии бюджетных средств, сколько о некомпетентности заказчика или недобросовестности поставщика, что может быть чревато для государственного заказчика срывом поставок или серьезными рисками при использовании товаров, работ, услуг, поставленных по заниженным ценам.

Следует подчеркнуть, что в международной практике исследования такого рода проводятся уже очень давно. Так, например, в 1993 г. в «RAND Journal of Economics» была опубликована статья К. Крокера и К. Рейнолдса «The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement» [Crocker, Reynolds, 1993]. В этой работе на примере 44 крупных контрактов на закупку двигателей для истребителей F-15 и F-16, поставлявшихся для ВВС США компаниями Pratt & Whitney и General Electric в период с 1970 по 1987 г., проводится анализ связей между «полнотой контрактов»<sup>9</sup> и поведением поставщиков.

---

<sup>9</sup> «Полнота» контрактов определяется в зависимости от того, насколько жестко зафиксированы условия договоров между поставщиком и покупателем и могут ли они подлежать пересмотру. В статье [Crocker, Reynolds, 1993] авторы рассматривали восемь типов контрактов, различающихся по условиям определения цены и возможностям пересмотра иных условий поставок. В целом считается, что неполные контракты (оставляющие свободу маневра для сторон в период действия контракта) связаны с меньшими издержками *ex ante*, но *ex post* несут в себе риски оппортунизма. В то же время более жесткие «полные» контракты, защищающие от возможного нарушения контрактных обязательств, сопряжены с большими издержками на стартовой стадии, а также ограничивают возможности адаптации контракта к изменяющимся внешним условиям (включая улучшение технологий, появление более качественных аналогов и т.д.) и тем самым могут снижать конечную эффективность закупок.

Авторы показали, что больший оппортунизм поставщика в рамках ранее выполненных контрактов (измеренный по наличию формальных споров с заказчиком и задержкам в поставках) ассоциировался с большей полнотой и соответственно с большей жесткостью новых контрактов с этим поставщиком. Кроме того, контракты были менее полными на стадии разработки новых двигателей (когда имела место высокая неопределенность в отношении результатов) и становились более полными при переходе к регулярному производству.

Стоит отметить, что в упомянутом исследовании речь шла о поставках продукции военного назначения. Тем не менее первое публичное представление результатов проведенного анализа состоялось уже в октябре 1989 г. на семинаре RAND Corporation по экономическим аспектам госзакупок для военных нужд. При этом сама статья содержала большой объем самых разнообразных данных, включая количество закупленных двигателей, годы заключения договоров и осуществления поставок, типы контрактов (в зависимости от формулы цены и возможностей пересмотра условий поставок), информацию о задержках в исполнении контрактов, изменении условий контрактов и т.д. Сказанное позволяет утверждать, что система госзакупок в США уже 20 лет назад характеризовалась высокой степенью прозрачности, а также опиралась на сбор и серьезный анализ информации не только о закупках, но и об исполнении контрактов.

Другой интересный пример из зарубежной практики анализа госзакупок — статья О. Бандьера, А. Прата и Т. Валетти «Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment», опубликованная в «American Economic Review» в 2009 г. [Bandiera et al., 2009]. В этой статье были использованы данные о закупках, которые проводились государственными заказчиками в Италии в течение 2000–2005 гг. В финальную выборку вошло 208 учреждений, включая 15 организаций центрального правительства (министерства, органы социального обеспечения), 82 региональные или муниципальные администрации, 105 полуавтономных образований (медицинские центры, университеты, муниципальные советы горных деревень) и 6 прочих организаций (национальные институты статистики, региональных исследований, здравоохранения и т.д.). Всего было проанализировано свыше 6 тыс. контрактов, которые были заключены на сумму 28,9 млрд евро для закупок 21 вида товаров, относящихся к категории массовых и однотипных (офисные столы, стулья, принтеры, проекторы, факсовые аппараты, бумага, контракты на мобильную связь, стандартное программное обеспечение, бензин и дизельное топливо и т.д.). По каждому контракту учитывались цена за единицу, объем закупки (в натуральных единицах), дата осуществления закупки и другие характеристики.

Проведенный анализ показал, что при ранжировании обследованных организаций по среднему уровню цен закупок у 10% организаций с худшими показателями эффективности бюджетных расходов (находившихся наверху рейтинга) цены закупок в среднем были на 55% выше, чем у 10% организаций из нижней части этого рейтинга. По оценке авторов, осуществление закупок по ценам, которые наблюдались для 10% наиболее эффективных учреждений, привело бы к сокращению расходов в целом по выборке на 21% или обеспечило бы экономию в размере 6 млрд евро. Однако, по оценке авторов работы (опирающейся на срав-

нение цен закупок одних и тех же товаров в обследуемых учреждениях и через центральное закупочное агентство), большая часть указанных потерь связана не с коррупцией, а с неэффективностью чиновников, организующих госзакупки. На основе этих данных авторами также проведен анализ отклонений в ценах для разных групп госзаказчиков. Анализ показал, что в рамках одних и тех же товарных групп наименьшие цены оказываются характерны для полуавтономных учреждений (университеты, госпитали). При этом наименее эффективно закупки проводятся министерствами центрального правительства (цены их закупок в среднем на 40% выше, чем у полуавтономных учреждений), следом за ними идут органы социального обеспечения и региональные администрации (превышение цен соответственно на 22 и 21%).

Еще один интересный пример эмпирического исследования системы госзакупок — доклад «Public Procurement in Europe: Cost and Effectiveness», подготовленный в 2011 г. международной аудиторско-консалтинговой компанией PwC. Экспертами PwC было проанализировано влияние директив Еврокомиссии на эффективность госзакупок в странах Евросоюза. Источником эмпирических данных для этого исследования стали обобщенные сведения о 540 тыс. закупок в 30 европейских странах в 2006–2010 гг., а также результаты обследования 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков по госконтрактам. Дополнительно были проведены около 150 интервью и обсуждений с закупщиками и поставщиками.

В рамках этого масштабного проекта экспертами PwC были собраны и проанализированы данные о конкурентности закупочных процедур и об издержках на их осуществление. В первом случае основными индикаторами выступали количество заявок на участие в торгах и доля участников из других стран, во втором случае — прямые трудозатраты в человеко-днях на подготовку и проведение процедуры, а также общая длительность процедур в соответствии с действующими регламентами. Следует отметить, что директивы ЕС не содержат требований об обязательном объявлении начальной цены, поэтому показатель снижения цены в ходе торгов не мог быть использован для оценки эффективности закупок.

При оценке издержек учитывались полные затраты на размещение заказа и проведение торгов как для государственного заказчика, так и для компаний-поставщиков, участвовавших в тендерах. При анализе эффективности закупок режим регулирования на основе директив ЕС сопоставлялся с нормами национального законодательства, а также с условиями закупок в частном секторе.

Результаты исследования свидетельствовали о высоком уровне конкуренции на торгах: в среднем на участие в тендере подавалось 5,4 заявки, при этом в Германии и Испании этот показатель было выше 8. Значительные различия между странами наблюдались по издержкам на проведение закупок: в Германии и Норвегии по отношению к общему объему контракта они могли достигать 4%, однако в Великобритании и Италии не превышали 1%. Доля сделок с участием иностранных поставщиков среди 540 тыс. контрактов, заключенных за пять лет, составила чуть более 3%. В числе других выводов можно выделить то, что средний уровень издержек составлял около 1,4% от объема закупок по стоимости. При этом примерно 25% издержек нес государственный заказчик, а 75% приходилось на поставщиков. В стоимостном выражении эксперты PwC оценивали издержки

на проведение одной закупочной процедуры в 28 тыс. евро. При этом за исключением случаев крупнейших заказов не наблюдалось связи между стоимостью госконтракта и издержками на его заключение, следствием чего был высокий уровень издержек для мелких закупок. Например, для закупок, близких по стоимости к порогу в 125 тыс. евро (начиная с которого директивы ЕС предусматривают обязательное проведение конкурентных закупочных процедур), суммированные издержки закупщиков и поставщиков могли составлять до 30% стоимости контракта. Эксперты PwC отмечали, что в частном секторе конкуренция и ценовое давление ниже, чем в общественном секторе, но закупки осуществляются быстрее и с меньшими издержками, что в целом отражается в более высоких оценках их эффективности.

Возможно ли проведение подобных исследований в России? Технические предпосылки для реализации такого рода подходов к анализу данных о госзакупках в России в принципе были заложены нормами 94-ФЗ, согласно которым начиная с 2006 г. государственные заказчики были обязаны публиковать на специально созданном для этих целей официальном портале <<http://zakupki.gov.ru/>> объявления о проводимых ими торгах. При этом в соответствии с требованиями законодательства в России заказчики должны были публиковать заметно больше данных, чем их коллеги в других странах — как развивающихся, так и развитых.

Однако, несмотря на колоссальный объем раскрытия информации (что в том числе было связано с существенными издержками для организаций-госзаказчиков) вплоть до 2011 г. возможности анализа этих данных оставались крайне ограниченными. Интерфейс системы был ориентирован сугубо на поиск информации о единичных заказах и не позволял скачивать массивы данных обо всех закупках определенных видов товаров. Кроме того, в системе отсутствовали связи между базами данных о размещенных заказах и заключенных контрактах. Лишь с 2011 г. (с переходом портала <<http://zakupki.gov.ru/>> под управление Федерального казначейства) ситуация стала улучшаться, и в частности, появились возможности для отслеживания полной истории конкретной закупки — от момента проведения торгов до исполнения контракта.

Опираясь на доступ к этим и иным эмпирическим данным, а также на подходы, используемые в зарубежной литературе, мы с 2010 г. начали проводить систематический анализ состояния системы госзакупок в России. Изложению результатов этого анализа посвящены все остальные главы данной монографии. Поэтому ниже, завершая данную вводную главу, мы лишь обозначим основные выводы для экономической политики, вытекающие из наших исследований, и покажем возможные направления дальнейшего эмпирического анализа системы госзакупок в Российской Федерации.

## **1.6. Выводы для политики и перспективные направления эмпирического анализа**

Дискуссии о 94-ФЗ продемонстрировали необходимость трансформации системы регулирования закупок таким образом, чтобы она работала не на соблюдение процедуры, а на конечный результат. При этом участникам процесса

понятно, что здесь нет простых решений. Именно поэтому при запуске нового этапа развития системы госзакупок важно учитывать опыт, как позитивный, так и негативный, накопленный в Российской Федерации в других отраслях государственного регулирования.

В данном аспекте интересна эволюция корпоративного законодательства (включая закон об акционерных обществах и закон о банкротстве) в России в конце 1990-х — начале 2000-х годов. Так же как и в случае с госзакупками, это законодательство возникало на основе прямого «импорта институтов»: первый закон о банкротстве 1992 г., а также закон 1995 г. об акционерных обществах в значительной мере были скопированы с аналогов из развитых стран. При этом в обоих случаях изначально отсутствовали механизмы правоприменения и экономические агенты в массовом порядке игнорировали новое законодательство. Однако создание специального правительственного органа, ответственного за регулирование в соответствующей сфере (ФКЦБ для закона об АО и ФСФО — для закона о банкротстве), и наличие у этого органа рациональных бюрократических стимулов к расширению своего влияния и полномочий вело к тому, что возникла практика правоприменения. Одновременно инициировались поправки в законодательство, облегчающие эту практику для регулятора.

В результате законы начинали работать — но они по-прежнему не учитывали реальных потребностей и проблем, с которыми сталкивались экономические агенты, принуждаемые к соблюдению законодательства. При этом противоречивость, неполнота или неадекватность отдельных норм законодательства создавали возможность для его использования недобросовестными экономическими агентами в оппортунистических целях [Яковлев, 2003]. Складывалась парадоксальная на первый взгляд ситуация, когда закон применялся согласно его формальной букве, но вопреки исходной идее законодателя.

Так, основная претензия ко второму закону о банкротстве, принятому в 1998 г., заключалась в том, что он применялся на практике в основном не против предприятий-банкротов, а против тех, кто обладал реальными активами, но при этом имел хотя бы минимальную просроченную задолженность [Симачев, 2003; Радыгин, Симачев, 2005]. Эти активы пытались захватить и перераспределить с помощью закона о банкротстве. В итоге в 2002 г. после бурных публичных дискуссий была принята новая редакция данного закона, которая учитывала интересы всех основных участников процесса и обеспечила сбалансированность государственного регулирования в этой сфере.

Иными словами, можно было говорить о трех стадиях развития регулирования в определенной сфере: появление специального законодательства, которое не вполне адекватно реалиям и преимущественно игнорируется экономическими агентами; укрепление системы правоприменения (усилиями регулятора) и оппортунистическое использование норм нового закона недобросовестными агентами; протесты со стороны добросовестных агентов и внесение под их давлением поправок в законодательство, учитывающих их интересы [Яковлев, 2003]. В рамках такой градации, на наш взгляд, мы находимся в начале третьей стадии в развитии системы регулирования госзакупок.

Что тем не менее следует сказать в защиту второго закона о банкротстве и косвенно в защиту 94-ФЗ, при всей критике последних лет в его адрес? Если посмотреть на ситуацию сейчас, спустя десятилетие, то нужно признать, что закон о банкротстве 1998 г. в значительной степени способствовал расчистке экономике от бартера и неплатежей, которые были головной болью для правительства и которые имелись у всех хозяйствующих субъектов — как добросовестных, так и недобросовестных [Gaddy, Ickes, 1998; Яковлев, 1999; Pinto et al., 2000]. За счет того, что неплатежи, даже минимальные, стали использоваться как инструмент захвата активов, все экономические агенты оказались вынуждены отказаться от накопления задолженности и использования бартерных схем. В итоге произошло оздоровление системы расчетов, предприятия начали рассчитываться друг с другом деньгами и стали платить налоги.

В этом смысле можно согласиться с позицией ФАС, что 94-ФЗ был своего рода «санитаром леса» или инструментом для «расчистки завалов». Но это не означает, что данный закон являлся эффективным инструментом обеспечения поставок для госнужд. И в этом контексте результаты исследований, представленные в настоящей монографии, позволяют сформулировать некоторые общие выводы для экономической политики в сфере регулирования закупок.

Очевидно, что центральным вопросом для политики является **повышение эффективности системы госзакупок**. С этой позиции необходимым было изменение фокуса регулирования — с тем чтобы в нем оказались не только процедуры размещения заказа, но также стадии планирования закупок и исполнения контрактов, которые оставались вне сферы действия 94-ФЗ.

Отдельной большой проблемой является оценка качества исполнения контрактов, поскольку в конечном счете регулирование закупок вводится не для экономии расходов бюджета, а для удовлетворения государственных нужд в должные сроки и с должным качеством. Нормы 94-ФЗ не позволяли проводить такую оценку. Для решения этой проблемы необходимы механизмы «обратной связи», позволяющие вышестоящим уровням управления увидеть, как на самом деле используются средства, выделенные на госзакупки. Создание таких механизмов «обратной связи» предполагает учет мнения конечных потребителей общественных благ, производимых с помощью госзакупок, и, возможно, на основе взаимодействия государства с общественными организациями, берущими на себя функции по сбору и обобщению мнений граждан. При этом, как показали наши исследования, более существенные проблемы с качеством поставок характерны для наиболее крупных контрактов, и именно на них в первую очередь должно фокусироваться внимание регуляторов.

Любое регулирование связано с издержками, и пример 94-ФЗ в этом отношении является очень наглядным. Попытка унифицировать и формализовать максимальное число процедур привела к тому, что не только заказчики, но и поставщики отмечали как одно из основных следствий принятия 94-ФЗ усложнение процедур оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам. Заметим, что жесткое регулирование, как правило, ведет к более высоким издержкам, а гибкость регулирования (выражающаяся в расширении спектра спо-

собов закупок и полномочий заказчиков по их применению) снижает издержки для участников процесса закупок.

Эти выводы нашли практическое отражение в подходах к изменению законодательства о закупках в рамках подготовки 44-ФЗ, а также ряда других нормативных актов, принятых на фоне публичных дискуссий о 94-ФЗ. В этом отношении показательна история разработки Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — 223-ФЗ), регламентирующего закупки госкорпораций, компаний с госучастием, автономных учреждений.

На начальной стадии ФАС, инициировавшая данный законопроект, стремилась просто распространить на указанный круг хозяйствующих субъектов нормы 94-ФЗ. На фоне дискуссий о 94-ФЗ такой «лобовой» подход встретил сопротивление, и после продолжительного обсуждения в профессиональном сообществе новый закон был принят с учетом того, что его требования распространяются на широкий круг организаций, большинство из которых работают на рынке. Сферы деятельности госкомпаний гораздо сложнее, чем деятельность бюджетных учреждений, закупки которых регулировались в рамках 94-ФЗ. Именно этим предопределялась выбранная в 223-ФЗ гибкая модель регулирования, предоставлявшая заказчикам достаточно широкие права и полномочия при наличии у них Положения о закупках, утвержденного их наблюдательным советом или советом директоров.

В целом, по нашему мнению, проводившиеся исследования позволяют выделить ряд базовых принципов, на которые с учетом опыта разработки и применения 94-ФЗ должны опираться изменения в систему регулирования закупок.

- Разграничение интересов добросовестных и недобросовестных участников как на стороне госзаказчиков, так и на стороне бизнеса. Совершенно очевидно, что регулирование должно учитывать интересы добросовестных агентов и создавать позитивные стимулы для них, одновременно пресекая недобросовестное поведение. Добросовестность участников, как правило, может проверяться и подтверждаться опытом их деятельности. А для учета интересов таких добросовестных участников важно наличие организаций, способных агрегировать и публично выражать их коллективные интересы. В этом контексте специального упоминания заслуживает деятельность Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ: <<http://naiz.org/>>), учрежденной ассоциацией «Деловая Россия» и медиахолдингом «Эксперт» в начале 2012 г.
- Государство должно доверять тем людям, которых оно само назначило управлять государственными учреждениями и государственными предприятиями. Это ни в коей мере не означает отсутствия контроля. Но это должен быть контроль за действиями лиц и органов, наделенных полномочиями принимать решения, — вместо подмены их полномочий мелочной регламентацией внутренних бизнес-процессов. По сути, речь должна идти о полноценном **применении принципов корпоративного управления к организациям государственного сектора**, с контролем за результатами деятельности этих организаций и за решениями их высших органов управления.



- Контроль не за бизнес-процессами, а за результатами закупок означает расширение и усложнение регулирования. Поэтому на новом этапе законодательство должно отличаться большей гибкостью, давать возможность для учета специфики деятельности конкретных организаций-заказчиков. Эта гибкость должна проявляться в том, что у государственного заказчика, как правило, должна быть **не обязанность, а право** применять определенные закупочные процедуры, отвечающие особенностям его сферы деятельности.
- Поскольку изменения в регулировании закупок затрагивают деятельность большого числа субъектов, как действующих в бюджетном секторе, так и работающих на рынке<sup>10</sup>, они **должны проходить через стандартную процедуру оценки регулирующего воздействия (ОРВ)**. При этом, поскольку изменения в регулировании закупок могут порождать очень существенные издержки, развитие законодательства в данной сфере целесообразно осуществлять в **режиме экспериментов**. Такой подход предполагает распространение новых норм на более широкие категории субъектов только после того, как эти нормы будут апробированы на более узком круге организаций или на ограниченной совокупности контрактов, и в зависимости от результатов такой апробации.

Существенной предпосылкой для практической реализации этих принципов является регулярный мониторинг и анализ состояния системы госзакупок, опирающийся на систематические эмпирические исследования. Какими могут быть направления таких исследований в России на среднесрочную перспективу?

Для определения этих направлений, по нашему мнению, следует провести разграничение между основными факторами, которые влияют на поведение участников процесса закупок, а также выделить индикаторы, характеризующие результаты закупок. Схематически наше представление о таком разграничении отражено в таблице 1.5.

Идея разделения факторов на первичные и вторичные опирается на следующую логику. Анализируемые в эмпирической литературе параметры прозрачности закупочных процедур и издержек осуществления закупок сами определяются системой регулирования. Но при этом на прозрачность и издержки закупок также может влиять поведение заказчиков и поставщиков, которое зависит от специфики их рынков (включая степень их концентрации), от квалификации участников закупок и от наличия конфликтов интересов у лиц, принимающих решения о закупках.

К числу традиционных объектов эмпирических исследований закупок относятся уровень конкуренции и выявление манипуляций при размещении госзаказов. Однако, по нашему мнению, это промежуточные результаты. Ведь в конечном счете эффективность закупок определяется тем, по каким ценам (по сравнению со среднерыночными) закупаются товары, работы и услуги для государственных нужд, а также насколько качественно осуществляется исполнение контрактов. Стоит отметить, что мы сознательно не включаем в данный перечень широко используемый ФАС показатель «экономии средств бюджета за счет

---

<sup>10</sup> Например, по оценкам ФАС, регулирование 223-ФЗ охватывает от 200 до 400 тыс. организаций.

## Факторы и результаты процесса закупок

Факторы		Результаты	
первичные	вторичные	промежуточные	конечные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Специфика и структура рынков закупаемых товаров, работ, услуг</li> <li>• Регулирование процедур закупок</li> <li>• Уровень квалификации и степень компетентности поставщиков и заказчиков</li> <li>• «Политические связи» или проблема конфликтов интересов у лиц, принимающих решения о закупках</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Издержки осуществления закупок</li> <li>• Прозрачность закупочных процедур</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конкуренция на торгах</li> <li>• Манипулирование/сговор:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— между поставщиками;</li> <li>— между заказчиком и поставщиком</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уровень цен (в сравнении с рынком)</li> <li>• Качество исполнения госзаказов</li> </ul>

снижения цен на торгах». Это связано с тем, что данный показатель зависит от уровня начальной цены, которая до недавнего времени устанавливалась многими заказчиками произвольно. Но и сейчас, после появления требования о необходимости обоснования начальной цены, гораздо более информативным для анализа эффективности закупок является сравнение цены контракта не с начальной ценой, а с ценами аналогичных товаров, работ и услуг на свободном рынке.

Следует подчеркнуть, что по большинству из этих направлений исследования уже идут, и целый ряд из них представлен в данной монографии. Среди иных заметных исследований выделим анализ эффектов коррупционных взаимодействий между госзаказчиками и поставщиками из госсектора, а также связи таких коррупционных госзакупок с политическим циклом в работе [Mironov, Zhuravskaya, 2011]. Примером анализа издержек закупок может быть доклад [Авдашева и др., 2013].

Тем не менее очевидно, что данное направление эмпирических исследований находится «в начале пути». Все названные выше темы заслуживают гораздо более детальной проработки, в том числе в контексте предстоящей трансформации системы регулирования закупок в соответствии с нормами 44-ФЗ. При этом, как показывают контакты с зарубежными коллегами, объективным преимуществом для российских исследователей является гораздо более широкий доступ к информации о закупках. И это преимущество, безусловно, стоит использовать как для проведения академических исследований, так и для аналитической поддержки создания и функционирования контрактной системы.

## РАЗДЕЛ I

---

# **ПРАКТИКА ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ 94-ФЗ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ**



## Глава 2

# **ПРОЦЕСС ГОСЗАКУПКИ В УСЛОВИЯХ 94-ФЗ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКАЗЧИКА И ПОСТАВЩИКА<sup>1</sup>**

С момента принятия в 2005 г. и на протяжении всего периода функционирования Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — 94-ФЗ) являлся предметом споров и критики со стороны представителей всех заинтересованных сторон госзакупочной деятельности. Принятый закон во многом был ориентирован на минимизацию коррупции, повышение конкуренции среди поставщиков и экономию бюджетных средств. Для реализации этих целей максимально формализовали и унифицировали механизм закупок, в качестве основного критерия отбора поставщиков выступила цена контракта. Однако практика применения 94-ФЗ оказалась весьма противоречивой. Так, в 60% проведенных закупок отмечались процедурные нарушения, сокращалось среднее число заявок на конкурсах, увеличивалась доля госконтрактов, размещенных у единственного источника [Система госзакупок, 2010]. Наблюдался постоянный рост форм и проявлений недобросовестного поведения участников госзакупочного процесса.

Соответствующие критические высказывания, постоянно звучавшие в адрес 94-ФЗ, носили, как правило, локальный характер, затрагивая лишь один или несколько аспектов закупочной деятельности. В рамках проекта ГУ ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию», выполненного по программе фундаментальных исследований ГУ ВШЭ в 2009 г., была предпринята попытка обобщения и систематизации проблем, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации российских госзакупок заинтересованные стороны.

### **2.1. Основные этапы исследования и источники данных для анализа**

В этой главе освещаются два этапа качественного исследования практических аспектов госзакупочной деятельности, результаты реализации которых тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга. На первом этапе в фокусе внимания находились проблемы, с которыми сталкиваются в процессе госзакупочной

---

<sup>1</sup> Данная глава представляет собой расширенную и переработанную версию статьи М.А. Рожкова и О.Н. Балаевой «Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика» (Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 62–73) и доклада О.Н. Балаевой «Практика госзакупочной деятельности в России: проблемы и противоречия» (сб. XI Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 1. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. С. 233–241).

деятельности организации-заказчики, второй этап был в большей степени ориентирован на выявление способов и фактов недобросовестного поведения как госзаказчиков, так и других участников процесса госзакупки, в частности поставщиков/исполнителей/подрядчиков (далее — поставщики).

Методами исследования на первом этапе выступали кейс-стади, направленные на изучение практического опыта организаций-госзаказчиков посредством серии глубинных интервью. В качестве объектов исследования были выбраны по одному представителю таких типичных категорий госзаказчиков, как федеральные ведомства и бюджетные организации.

Рассматриваемое ведомство осуществляет размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в частности на закупки технических средств, лицензионного программного обеспечения, проектно-технологических работ, мебели и др., выполнение проектных и ремонтно-строительных работ. В 2008 г. ведомство осуществило 45 850 закупок продукции для государственных нужд и заключило государственных контрактов на общую сумму 3858,8 млн руб. Наибольший объем средств выделен на закупку (разработку) информационных систем, технических и программных средств (1128 млн руб.); ремонтно-строительные работы (520 млн руб.); НИОКР (183 млн руб.).

Соотношение стоимости заключенных контрактов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд по рассматриваемому ведомству за 2008 г. по способам закупки таково: открытые конкурсы и открытые аукционы — 46%, закупки у единственного поставщика (по результатам торгов, запросов котировок) — 35%, закупки у единственного поставщика (без проведения торгов) — 8%, закупки у единственного поставщика (малого объема) — 8%, запрос котировок — 3%.

В данном ведомстве непосредственно госзакупками занимаются семь человек. Вместе с тем госзакупочной деятельностью обременены в качестве дополнительной нагрузки и другие сотрудники (по несколько человек в каждом подразделении), в том числе начальники управлений или их заместители.

Что касается обследуемой бюджетной организации, то здесь картина примерно следующая. В 2008 г. были реализованы процедуры закупок товаров, работ и услуг для нужд организации на сумму 1959 млн руб. Из них закупки с использованием процедуры открытого конкурса составили 6%, аукциона — 91%, запроса котировок — 3%.

Непосредственно организацией и проведением закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг по обеспечению деятельности рассматриваемой организации, а также налаживанием эффективного и своевременного удовлетворения потребностей всех ее подразделений в товарах, работах, услугах занимается Управление госзакупок. Численность подразделения составляет пять человек. В дополнение к ним закупочной деятельностью, так же как и в случае с ведомством, занимаются по одному или несколько сотрудников других подразделений организации.

Так как масштаб закупочной деятельности рассматриваемых федерального ведомства и бюджетной организации весьма обширен, охватить обследованием все направления не представлялось возможным. В связи с этим были выбраны

несколько различных типов закупок, включающих товары, работы, услуги, качество которых может быть оценено в момент поставки (инспекционные блага) или в процессе использования (экспериментальные блага), либо не верифицируемо и не может быть оценено заказчиком ни до, ни после осуществления поставки (доверительные блага) [Система госзакупок..., 2010; Юдкевич, Пивоварова, 2009]. Это закупки мебели; ИТ-оборудования, программного обеспечения и комплектующих; редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке; проектно-изыскательские и строительно-монтажные работы.

Для получения релевантной информации по каждому из перечисленных направлений были проведены глубинные интервью со специалистами, непосредственно занимающимися тем или иным видом закупок, а также изучены соответствующие вторичные источники. По итогам были составлены кейсы, которые включали две составные части: «общую», освещающую положение дел с рассматриваемым видом закупки в данной организации, и описание конкретной закупки в рамках выбранного направления, иллюстрирующее процедуру формирования, размещения и исполнения заказа по данной закупке [Рожков, Балаева, 2009].

Анализ сформированных кейсов по ведомству и бюджетной организации позволил получить более полное представление об основных проблемах, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации госзакупок организации-заказчика. Надо отметить, что многие гипотезы и выводы, сформулированные по итогам работы над кейсами, получили подтверждение в результатах опроса участников III Международного форума «Государственные закупки: Достижения. Технологии. Перспективы» (далее — Форум), который проходил 27–29 мая 2009 г. в Геленджике [Бальсевич, Подколзина, 2009]. В данной главе использованы результаты качественного анализа структурированного опроса членов Координационного совета руководителей органов по размещению заказов субъектов Российской Федерации.

Непосредственные участники госзакупочного процесса — заказчики и поставщики — по понятным причинам не склонны афишировать свои неформальные практики по проведению госзакупочных процедур и последующей реализации поставок. В этих условиях для осуществления цели второго этапа исследования, заключающейся в выявлении способов и фактов недобросовестного поведения обеих сторон в процессе госзакупочной деятельности в России, по нашему мнению, единственно возможным методом сбора и анализа *открытой* фактологической информации является контент-анализ публикаций в отечественных СМИ. Для его проведения была использована электронная база российских газет и журналов «Интегрум». Анализируемый период составил два года. Было изучено свыше 100 публикаций, посвященных проблемам госзаказа, 60% из которых размещено в региональных СМИ. Проведенный анализ позволил рассмотреть все перечисленные выше элементы «порочного круга» более подробно [Балаева, 2011].

Выявленные проблемы, перечень которых приведен ниже, были идентифицированы, обобщены и систематизированы по основным стадиям процесса госзакупки — организации закупок и осуществления поставок: формирование

заказа, его размещение и исполнение [Настольная книга госзаказчика, 2006; Кузнецова, 2008]. При этом важно отметить, что отдельные проблемы можно лишь условно отнести к той или иной стадии, так как фактически они выходят за ее рамки и распространяются на другие составляющие закупочного процесса. Обозначенные проблемы, как правило, иллюстрируются одним или несколькими примерами из сформированных в ходе исследования кейсов.

## 2.2. Стадия формирования заказа

- ◆ *Невозможность отразить в техническом задании (далее — ТЗ) и заявке все необходимые требования к предмету закупки; обеспечить нейтральность, точность и ясность спецификации.*

Данную проблему как одну из основных отметили большинство респондентов, участвовавших в опросе на Форуме, причем, по их мнению, эта проблема оказалась наиболее значимой для всех категорий товаров/работ/услуг вне зависимости от их сложности и возможностей оценки их качества. Однако особенно остро она ощущается для тех товаров/работ/услуг, качество которых можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования.

На этапе формулирования ТЗ на целый ряд товаров (а в особенности работ, услуг) возникает проблема, обусловленная спецификой данного вида закупок, — невозможность точного описания ожидаемого результата. Это связано в первую очередь с неосвязаемостью, гетерогенностью услуг, одновременностью их производства и потребления. Соответственно сложность составления ТЗ заключается в необходимости максимально четкого и детального описания предмета закупки, исключающего возможность его расширительной трактовки со стороны поставщика/исполнителя/подрядчика.

Помимо указанной проблемы существует еще одна, связанная с законодательным запретом конкретизации ряда характеристик предмета закупки. В частности, желательная для многих крупных организаций унификация «парка» ИТ-оборудования, к сожалению, оказывается не всегда возможна, так как в соответствии с существующими правилами в ТЗ необходимо задавать *диапазон* требуемых параметров, а не указывать их точное значение, поэтому в рамках одной закупки приходят машины с одними характеристиками, в рамках другой — с другими. Кроме того, в заявке запрещено указывать только одну требуемую конкретную модификацию оборудования, необходимо дополнять ее словосочетанием «или аналог». Полная унификация ИТ-оборудования возможна лишь при условии закупок у одного и того же поставщика или покупки брендового оборудования. Последние зачастую нецелесообразны по экономическим соображениям: а) такое оборудование дороже; б) его введение в общедоступное пользование с точки зрения соотношения цена/качество не имеет особого смысла.

- ◆ *Неоднозначность определения начальной цены контракта.*

Спорных ситуаций по этому поводу возникает достаточно много. Так, например, в ходе торгов компания-участник снизила первоначально заявленную цену контракта на поставку компьютерной техники на 49%. Организация-заказчик



получила нарекания со стороны контролирующих органов за завышенную начальную цену контракта. В итоге контракт был исполнен, однако поставлена не та техника, которую рассчитывал получить заказчик и под которую подсчитал первоначальную цену, а «эквивалент». И этот пример иллюстрирует только один «кирпичик» из пирамиды проблем, возникающих вокруг определения начальной цены контракта.

◆ *Низкая информационная прозрачность текущих закупок.*

Одной из возможных причин малого числа участников аукциона, по мнению специалистов, выступает низкая информационная прозрачность текущих закупок, что во многом связано с несовершенством официального сайта РФ для размещения информации о заказах, затрудняющим вычленение объявлений о заказах по интересующей потенциальных поставщиков номенклатуре. Так, при осуществлении закупок редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке для нужд бюджетной организации в аукционе принимают участие, как правило, не более трех организаций, а целый ряд потенциально возможных участников не выходит на аукцион именно по указанной причине.

◆ *Составление заявки с учетом излишних подробностей продукции (работ, услуг) «своего» поставщика.*

Чиновники становятся все более изобретательными в способах перераспределения заказа в пользу «своих» поставщиков. Например, при закупке медицинских препаратов указывают даже цвет таблетки, маркировку и т.п. Вместе с тем, если заказчик не примет соответствующих мер, предпочтение по закону отдается более дешевым препаратам, далеко не всегда эффективным с медицинской точки зрения. Подобный пример лишний раз доказывает противоречивость госзакупочного законодательства.

### 2.3. Стадия размещения заказа

◆ *Намеренное искажение/сокрытие информации о закупке.*

В некоторых случаях информация о проводимых госзакупках на официальном сайте <[www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)> намеренно искажается заказчиками, дабы не привлечь «ненужных» поставщиков. Делается это незаметно, например, путем замены одной-двух букв кириллицы идентичными буквами латинского алфавита или использования в наименовании лотов цифры «0» и других символов. Обнаружить такое объявление могут только заранее предупрежденные заказчиком организации.

◆ *Длительность процедуры открытого конкурса/аукциона.*

Процедура открытого конкурса/аукциона достаточно продолжительна — с момента их объявления до заключения контракта с победителем и, соответственно, начала поставок проходит, как правило, около 1,5–2,5 месяцев. Во многих случаях, когда закупки носят оперативный характер, но в силу цены контракта не могут быть приобретены по счетам, у единственного поставщика или посредством запроса котировок, такие временные затраты являются критичными и могут оказаться причиной сбоев в работе организации-заказчика. Кроме того, снижается

конкуренция, так как из-за небольшой цены контракта многие фирмы не считают экономически обоснованным выходить на торги. В связи с этим, по мнению специалистов, установленный законодательством стоимостный порог, начиная с которого становится обязательным проведение конкурентных закупочных процедур, является *неоправданно низким*.

За период проведения аукциона могут существенно измениться цены (инфляция, колебания курсов валют). Соответственно объявленная первоначально цена контракта оказывается через 1,5 месяца неоправданно низкой. А учитывая, что большинство потенциальных поставщиков тяготеют к подаче заявок на участие в аукционе в самый последний момент, желающих принять участие в аукционе с подобной ценой может вообще не найтись. Таким образом, всю процедуру придется начинать заново, отдавая необходимую заказчику поставку на неопределенный срок, что может привести к целому ряду негативных последствий. Например, если предметом закупки является мебель для учебного заведения, это могут быть сбои в работе персонала, срыв занятий студентов и т.п.

При осуществлении закупок в рамках издательской деятельности бюджетной организации с момента размещения объявления до момента начала работы по заключенному контракту также проходит в среднем 1,5–2 месяца. Принимая во внимание указанную продолжительность процедуры закупки, необходимо обеспечивать достаточно точное планирование времени объявления аукциона, что применительно к данной категории закупок зачастую осложняется невозможностью заранее точно определить объем литературы, планируемой к изданию организацией-заказчиком в текущем году. Это зависит от степени готовности и соблюдения сроков сдачи рукописей, точности предполагаемых самими авторами их объемов (печатных листов), полноты информации о количественном составе готовящихся работ и других аспектов, не поддающихся точной оценке. Кроме того, у заказчика могут возникнуть форс-мажорные обстоятельства, например, внеплановая научная конференция, требующая большого объема печатной продукции, и т.п.

◆ *Необходимость использования процедуры аукциона для закупок уникального характера с ограниченным числом потенциальных поставщиков (один-два).*

Для ряда специфических/уникальных госзакупок в качестве реального добросовестного поставщика, способного поставить качественный продукт, отвечающий всем требованиям заказчика, зачастую может выступить не более одной-двух организаций. В соответствии же с действующим законодательством многие из таких закупок, тем не менее, вынуждены проводиться через конкурсные процедуры. Организация таких процедур, по мнению специалистов, не имеет смысла, поскольку влечет за собой напрасную трату ресурсов и привлекает недобросовестные/некомпетентные фирмы-«конкуренты».

Так, рассматриваемое ведомство было уполномочено на проведение значимой в масштабах страны программы, для реализации которой в соответствии с действующим законодательством оно должно было с помощью госзакупочных процедур выбрать компанию-координатора. Для этого объявили конкурс на весь комплекс работ, выполняемых в течение трех лет, начиная с разработки соответствующей масштабной программы, которая включала не менее 450 региональ-

ных объектов. Потенциальных качественных исполнителей таких уникальных работ (услуг) в России немного. В конкурсе приняли участие три организации. По итогам проведения конкурса выиграла компания, хорошо зарекомендовавшая себя на этом рынке, которая оказалась добросовестным и качественным исполнителем и данного проекта. Однако для того чтобы отсеять недобросовестных исполнителей, со стороны которых были предприняты попытки сбивания цены, потребовалась огромная работа по грамотному составлению ТЗ, которое должно было учитывать все тонкости и нюансы этой закупки. На практике от недобросовестных исполнителей обезопаситься достаточно сложно, и ответственное для страны мероприятие при ином стечении обстоятельств могло быть поставлено под угрозу. В связи с этим целесообразнее было бы на государственном уровне сформировать специальный уполномоченный орган, который занимался бы проведением такого рода кампаний.

Показателен и следующий пример. Рассматриваемый в данной главе федеральный орган ежегодно составляет наиболее подробнейший федеральный план работ. Формирование этого плана невозможно без привлечения внешних исполнителей (особенно в части сбора и обработки информации), которые в соответствии с действующим законодательством отбираются по конкурсу. Однако необходимость этой процедуры весьма сомнительна: реально осуществить такую работу в установленные планом сроки способно только одно предприятие *X*.

На тот момент предприятие *X* являлось единственной организацией в Российской Федерации, специализирующейся на данном виде работ, имея на это все необходимые ресурсы. Рассматриваемое ведомство осуществляет еще целый ряд специфических закупок уникального характера, которые способно поставить лишь предприятие *X*. Логичным следствием этого является тот факт, что в идеале на конкурс, объявленный на выполнение такого рода работ (услуг), будет выходить единственный участник — предприятие *X*, отбираемое по факту как единственный поставщик. Организация же конкурса влечет напрасную трату времени, трудовых и других ресурсов. Таким образом, по мнению специалистов, выведение специфических работ (услуг), по которым априори имеется лишь один потенциальный исполнитель, на открытый конкурс не является целесообразным.

По мнению респондентов, фирмы-«конкуренты» на рассматриваемом рынке либо изначально имеют недобросовестные намерения, либо настолько некомпетентны, что искренне уверены в своей способности реализовать сложную закупку (как показывает практика, ни одна солидная компания, кроме единичных специализированных организаций, не пойдет на реализацию такой специфической закупки). Чтобы отсеять недобросовестных участников, также требуются дополнительные затраты ресурсов. В частности, немалые затраты рабочего времени сотрудников, занимающихся госзакупками, уходят на доскональную проверку соответствия заявок ТЗ (которое составляет свыше сотни страниц), на судебные разбирательства в связи с отклонением заявок и т.п. В упомянутом выше случае отклонение было осуществлено по формальным основаниям, однако, несмотря на то что ФАС признала отклонение обоснованным, фирма продолжает судиться, и сотрудники рассматриваемого ведомства регулярно вынуждены тратить время на участие в судебных заседаниях.

◆ *Документальное обеспечение заявки.*

Требования законодательства к документальному обеспечению заявки поставщиком могут быть выполнены лишь формально, как, например, в случае предоставления принятых банком платежных поручений без указания номера лицевого счета.

Аналогичные возможности формального учета требований законодательства могут иметь место и в отношении квалификационных требований: поскольку они не являются обязательными, то на пожелание заказчика получить подтверждение квалификации участника может быть представлен документ, где в графе «Специалисты» и других «квалификационных» позициях проставлены прочерки. Иными словами, с формальной точки зрения документ участником представлен, все графы заполнены, пусть даже сведения о квалификации потенциального поставщика отсутствуют.

◆ *Подтверждение квалификации потенциального поставщика.*

Заказчики практически лишены возможности в официальном порядке узнать о квалификации потенциального поставщика, что зачастую приводит к победе на конкурсе заведомо некомпетентного и неспособного поставить качественный продукт участника.

Для иллюстрации этой проблемы показателен следующий пример: фирма, вышедшая на конкурс по сложной закупке по НИОКР, заявила среди своих сотрудников 70 человек со степенью к.э.н., тогда как реально в ее штате числилось всего около 10 человек, и ни у одного из них ученой степени не было. Однако официально опротестовывать предоставленную фирмой информацию в рамках действующего законодательства оказалось невозможно. В итоге судебные разбирательства в связи с отклонением заявки идут до сих пор.

◆ *Потребность во взаимодействии с одним и тем же поставщиком.*

Крупные заказчики заинтересованы работать с фирмами, которые имеют свою производственную базу, могут оперативно и гибко устранить возникшие проблемы, владеют полной комплексной информацией по объекту, а также в состоянии предложить те или иные скидки. При этом выигрыш от такого сотрудничества зачастую существенно превышает экономию от снижения цены на аукционе.

Более значимой для организации-заказчика в данном случае, как правило, является не стоимостная, а качественная составляющая. Например, для поставок мебели крупной организации желателен постоянный партнер, поставляющий мебель одного типа. Но на аукцион могут прийти фирмы, изготавливающие мебель «под» ту компанию, с которой работает заказчик, причем существенно более низкого качества (используется, например, не МДФ, а ДСП). Говорить о гарантиях таких неожиданно возникающих фирм весьма проблематично — через год она может просто исчезнуть (при этом изначально обещая те же долгосрочные гарантии, что и добросовестный поставщик).

Еще более критичной является ситуация со «сложными» закупками. Так, закупка и монтаж сетевого оборудования являются комплексным проектом, включающим множество взаимосвязанных операций и составных элементов, которые в итоге образуют единое целое, а значит, проблема с одной составляющей повле-

чет сбой всей системы. Каждая последующая задача связана с тем, что было сделано ранее, поэтому желательно, чтобы поставку полностью реализовывал один поставщик, владеющий полной комплексной информацией по объекту.

◆ *Манипуляции с критериями отбора поставщиков.*

В соответствии с действующим законодательством основными критериями являются цена, срок исполнения и гарантии. Могут учитываться и другие критерии, регламент применения которых прописан недостаточно четко, что провоцирует возникновение целого ряда проблемных ситуаций. Характерен пример с госконтрактом на строительство автомобильной дороги, когда по условиям конкурса критерий «квалификация участника и качество работ» «весил» 50%, хотя по закону он не может превышать 20%. Конкурс был признан недействительным, хотя ситуация выглядит весьма противоречивой. С одной стороны, налицо явное нарушение законодательства, с другой — нельзя не согласиться, что для данного вида работ критерий «квалификация участника и качество работ» является объективно не менее важным, чем цена контракта.

◆ *Демпинг, участие в госзакупочных процедурах поставщиков, заведомо неспособных выполнить контракт.*

Законодательный запрет на квалификационный барьер входа в конкурсные процедуры был призван повысить конкуренцию среди поставщиков, но на практике зачастую приводит к тому, что госзаказ попадает к недобросовестным исполнителям. Они стремятся получить госзаказ любой ценой, иногда снижая цену как таковую до уровня, который заведомо не позволит надлежащим образом выполнить контракт. При этом экономия бюджетных средств от минимизации цены может обратиться значительными убытками для государства в дальнейшем.

◆ *Сговор.*

Достаточно часто возникает и противоположная ситуация — явный сговор участников аукциона о неснижении цены (в лучшем случае цена снижается на 5%, а чаще всего лишь на 0,5%). В такой ситуации поставщики еще до начала проведения аукциона договариваются о схеме участия в нем и минимальном снижении цены на последнем шаге. Выявить подобные схемы крайне сложно, поскольку размещение заказа в этом случае не сопровождается очевидными процедурными нарушениями.

◆ *Давление на заказчика, намеренное затягивание госзакупочных процедур.*

Нередки случаи, когда недобросовестные поставщики намеренно затягивают конкурсные процедуры с помощью судебных исков, неправомερных жалоб на нарушение условий конкурса в ФАС, оказывают давление на членов конкурсных комиссий через СМИ или иными способами (например, использование поддержки высокопоставленных чиновников администрации).

Практикуется также следующая схема. В аукционе принимает участие фирма-однодневка, предлагая условия, полностью соответствующие ТЗ, и в ходе торгов опуская цену до неприемлемой для других участников. Затем эта фирма занимается, по сути, вымогательством по отношению к следующему по рейтингу добросовестному поставщику, требуя у него отступные за то, чтобы отказаться от подписания контракта. На рынке действует целый ряд фирм, которые занимаются подобным рэкетом.

◆ *Давление на поставщиков.*

Бывают случаи достаточно серьезного давления со стороны чиновников на некоторых неугодных им потенциальных участников торгов. При этом штраф, который им, возможно, придется заплатить за нарушения при проведении торгов, во много раз меньше получаемых «откатов».

◆ *Действия «черных посредников госзаказа».*

Противоречивость и сложность законодательства о госзакупках спровоцировали появление еще одной категории недобросовестных участников госзаказа — так называемых черных посредников. Компании, не уверенные в своем профессионализме, часто прибегают к услугам посреднических структур, которые якобы гарантируют им победу в торгах, взимая при этом с претендентов значительные суммы. По мнению юристов, фирмы, предлагающие подобные услуги, стараются действовать как бы в рамках закона путем заключения договоров о юридической поддержке участия в торгах. Однако главной «приманкой» являются неофициальные беседы, в ходе которых представители фирм-посредников намекают на связи, способные привести претендентов к победе. Понятно, что ни в одном договоре отражение таких бесед найти невозможно.

## 2.4. Стадия исполнения заказа

◆ *Невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий.*

Многие виды закупок производятся в условиях высокой степени неопределенности и действия значительного числа случайных факторов, что обуславливает необходимость более гибких параметров контракта. К примеру, в практике рассматриваемой организации-заказчика имел место случай, когда при проведении строительно-монтажных работ по реконструкции здания с момента начала проекта прошло достаточно много времени, и конструкции под воздействием атмосферных влияний были повреждены. Поэтому понадобились дополнительные работы и соответственно дополнительные средства на их осуществление. Однако в рамках действующего законодательства увеличение суммы контракта оказалось невозможным, и проект снова был приостановлен.

Серьезная проблема, связанная с составлением контракта на выполнение проектно-изыскательских работ, а также с его последующей реализацией, состоит в необходимости определения точного срока исполнения контракта и выполняемого объема работ (при их изначальной неопределенности). В процессе осуществления проектно-изыскательских работ могут потребоваться дополнительные согласования и изыскания, объем и длительность которых с трудом поддаются прогнозированию, поэтому сроки контракта могут потребовать определенной корректировки, что действующим законодательством не допускается. То же касается и объема выполняемых работ. Бывают ситуации, когда уже в ходе работ выясняется, что необходимы дополнительные изыскания, а денежных средств в рамках заключенного контракта на них не предусмотрено.

В таких случаях требуются более гибкие параметры контракта, что в рамках действующего законодательства практически невозможно. Одним из способов

решения данной проблемы, по мнению специалистов, могли бы стать так называемые *рамочные ТЗ* и *рамочные контракты*, определяющие только стоимостный объем закупки и приблизительную номенклатуру, конкретный же состав и спецификация закупки уточнялись бы в рамках контракта по отдельным заявкам.

◆ *Поставка товаров ненадлежащего качества.*

Низкое качество может привести не только к сбоям в работе заказчика, росту затрат на их устранение и дальнейшее обслуживание, но и к более серьезным масштабным последствиям (техногенные катастрофы, ущерб здоровью людей и т.п.). Однако в связи с законодательным запретом на применение к участникам конкурса квалификационных требований заказчик оказывается незащищенным от недобросовестных/некомпетентных поставщиков.

Как уже упоминалось выше, в рамках 94-ФЗ при отборе заявок официально запрещено учитывать такие квалификационные требования к участникам, как опыт работы и выполнение в прошлом однотипных договоров, наличие квалифицированных кадров, оборудования и производственной базы. Однако в целях снижения рисков непоставки/некачественной поставки перечисленные характеристики приобретают крайне важное значение для товаров (работ, услуг), качество которых можно оценить только в процессе закупки или при приемке заказа либо в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Ниже рассмотрены примеры подобных ситуаций с закупками проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, комплектующих для ИТ-оборудования, мебели для бюджетной организации.

Надо отметить, что законодательно установленные критерии отбора подрядчика для выполнения проектно-изыскательских работ крайне ограничены, поэтому заказчик оказывается незащищенным от мелких организаций, которые впоследствии могут быть неспособны в полном объеме и с надлежащим качеством выполнить контракт. Данная проблема во многом обусловлена тем, что заранее оценить качество подрядчика в рамках существующего законодательства не представляется возможным (запрет на применение к участникам квалификационных требований). Самым существенным в такого рода закупках является то обстоятельство, что от качества выполненных подрядчиком проектно-изыскательских работ в значительной степени зависят дальнейшие расходы заказчика по выполнению строительно-монтажных работ, эксплуатации и обслуживанию объекта и т.п.

Так же как и в случае с проектно-изыскательскими работами, качество подрядчика при выполнении строительно-монтажных работ играет принципиальную роль, тем не менее в рамках действующего законодательства проверить его заранее не представляется возможным. Были прецеденты, когда аукцион выигрывала компания, которая предлагала заманчиво низкую цену, но впоследствии оказывалась неспособной к выполнению контракта. Например, при реализации одного контракта на строительство здания для организации-заказчика из 127 млн руб. выигравшая компания смогла освоить только 23 млн.

Низкое качество закупаемых комплектующих для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) приводит не только к сбоям в работе, но и к полному выходу из строя дорогостоящего ИТ-оборудования. Недобросовестные поставщики предлагают цену в 2 раза ниже и охотно идут на требование предо-

ставления услуг ремонта вышедших из строя комплектующих. Такой ремонт проводится с использованием некачественных технических компонентов, естественно, отремонтированные комплектующие опять-таки работают не более двух-трех месяцев, а затем снова выходят из строя. В итоге экономия от закупок более дешевых комплектующих у недобросовестных поставщиков представляется весьма сомнительной, ведь из-за их низкого качества выходит из строя дорогое оборудование.

Что касается примера с закупками такого, на первый взгляд, четко оцениваемого по качеству товара, как мебель, то в настоящее время основными формальными критериями выбора поставщика выступают цена (главный критерий в условиях открытого аукциона) и — в гораздо меньшей степени — качество, срок выполнения контракта, срок и объемы гарантий на поставляемую мебель. Однако при выборе поставщика мебели важны (но в соответствии с действующим законодательством, к сожалению, недостаточно учитываются) и такие факторы, как совместимость мебели и оборудования различных фирм-производителей (по габаритам, цветовым оттенкам и т.п.), возможность технического обслуживания, наличие запасных частей, что, в свою очередь, требует наличия у поставщика определенной производственной базы.

По мнению специалистов, здесь очень примечателен опыт Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), заслуживающий самого пристального внимания: «...иные (помимо цены) факторы, учитываемые при определении наиболее экономичной заявки, должны иметь денежное выражение, и если это невозможно — их относительное значение нужно отразить в оценочных положениях конкурсной документации» [Юдкевич, Пивоварова, 2009]. Пока же, по сути, единственным эффективным средством защиты остается грамотно составленное, детализированное ТЗ и контроль за соблюдением его требований при отборе участников.

◆ *Срыв сроков поставки.*

Проблема срыва сроков поставки указывалась респондентами в качестве одной из наиболее значимых. При этом интервьюируемые вынуждены были справляться с этой проблемой, как правило, вступая в сферу неформальных отношений с поставщиком, так как существующие на данный момент официальные рычаги воздействия на поставщика приводят к затягиванию/приостановке выполнения контракта и не гарантируют его надлежащую реализацию.

◆ *Ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.*

Надо отметить, что в настоящий момент реальных рычагов такого воздействия практически не существует, за исключением угрозы объявления недобросовестным поставщиком. Однако это требует определенной доказательной базы, что на практике бывает весьма затруднительно обеспечить, кроме того, многие прецеденты вообще не подпадают под указанные в 94-ФЗ. В ряде случаев занесение поставщиков в список недобросовестных оказывается лишним смыслом, — когда, например, в роли поставщика выступает специально созданная фирмодневка, которая не планирует в дальнейшем функционировать на данном рынке либо мигрирует из одного юридического лица в другое.



Результаты проведенного анализа позволили выявить своего рода замкнутый круг, порожденный противоречивостью действующего законодательства. Для того чтобы обезопасить себя от недобросовестных поставщиков, заказчик изобретает различные способы, часть из которых укладывается в рамки законодательства, находя в нем определенные лазейки, но довольно значительная часть — относится к недобросовестному поведению. Надо отметить, что причиной недобросовестного поведения заказчика является не только защита от недобросовестных поставщиков, но и, разумеется, желание получить личную выгоду («откаты» и т.п.). В ответ на подобного рода действия заказчиков поставщики выдвигают свои новые и новые варианты поведения, большинство из которых также относятся к «недобросовестной категории» (демпинг, сговор, давление на заказчика, намеренное затягивание закупочных процедур и др.). Круг, таким образом, замыкается.

### Заключение

Итак, по итогам проведенного анализа рассмотренных этапов процесса госзакупки выявлен целый ряд проблем, которые возникают на всех стадиях организации закупок и осуществления поставок. По мнению специалистов, стремление к расширению списка участников торгов привело к тому, что появилось множество фирм-однодневок, которые своими действиями провоцируют коррупцию, рэкет, сговор, мошенничество и т.п. Закон 94-ФЗ также не удержал от недобросовестного поведения и заказчиков. По-прежнему имеют место «откаты», давление на участников госзакупочных процедур и другие негативные проявления.

Весьма значимыми проблемами, по мнению специалистов, являются: недопустимость для многих закупок использования цены в качестве основного критерия отбора поставщиков (в особенности это касается доверительных, а также экспериментальных благ); необходимость увеличения возможностей заказчика по воздействию на поставщика/исполнителя/подрядчика в случае неисполнения им контракта надлежащим образом; предоставление для ряда закупок возможности варьирования условий контракта, исходя из объективно складывающихся в ходе его исполнения обстоятельств и др.

В данной главе были отражены основные проблемы, с которыми сталкиваются в процессе госзакупочной деятельности заинтересованные стороны. Безусловно, список проблем может быть расширен и специфицирован для закупочной деятельности конкретных типов товаров/работ/услуг, однако даже в обобщенном виде представленные результаты, по нашему мнению, определенно свидетельствуют о существенном несовершенстве 94-ФЗ и его многочисленных поправок.

5 апреля 2013 г. был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (О Федеральной контрактной системе — ФКС), вступивший в силу 1 января 2014 г. Принципиальное отличие ФКС от действовавшей в условиях 94-ФЗ системы госзакупок заключается в том, что сферой нормативного регулирования становится весь цикл закупок: планирование, осуществление закупок, исполнение, контроль. Отметим кратко наиболее важные отличия

нового законодательства от норм 94-ФЗ в отношении каждого из вышеперечисленных этапов госзакупочного процесса.

**Планирование закупок.** Одним из недостатков 94-ФЗ, по мнению многих экспертов, является отсутствие четкой и структурированной системы планирования закупок. Этот недостаток, как предполагается, должен быть в целом ликвидирован с введением ФКС. Планированию закупок посвящена гл. 2 Закона о ФКС. В частности, определено, что заказчики осуществляют закупки в соответствии с информацией, включенной в планы-графики, а «закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены» (ст. 21 Закона о ФКС). Регламентированы случаи, когда планы и планы-графики закупок подлежат изменению.

В рамках Закона о ФКС отдельными статьями также представлены положения об обосновании и нормировании закупок (ст. 18, 19). Так, при формировании планов закупок обоснованию подлежат объект закупки, способ определения поставщиков и объем денежных средств, необходимых для осуществления закупок. Оценка обоснованности осуществления закупок производится в ходе мониторинга реализации планов закупок и планов-графиков, а также мероприятий по аудиту, надзору и контролю.

**Осуществление закупок.** ФКС предусматривает наличие новых способов размещения заказа, не предусмотренных 94-ФЗ, таких как запрос предложений, конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс. Это позволит заказчику более обоснованно подойти к выбору поставщика для отдельных товаров, работ, услуг. ФКС предполагает, что при выборе поставщика заказчику следует обращать внимание не только на то, что и как предоставляет победившая компания, но и на то, кем именно она является и каков ее опыт в аналогичной сфере. Иначе говоря, одним из критериев оценки заявок будет являться «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» (ч. 1 ст. 32).

Чтобы упростить закупки товаров и услуг для школ, больниц или детских садов на уровне регионов или муниципалитетов, предложены меры по централизации системы закупок (ст. 26). Для этого могут быть созданы (или определены из числа существующих) государственный, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений. Передача полномочий, таким образом, позволит не проводить множество одинаковых процедур.

В Законе о ФКС предусмотрен ряд антидемпинговых мер (ст. 37). Так, если предложение участника содержит цену на 25% и более ниже начальной (максимальной) цены контракта, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки, либо, в отдельных случаях, обоснования предлагаемой цены контракта. Такое обоснова-

ние может включать гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене.

**Исполнение контракта.** В отличие от 94-ФЗ Закон о ФКС предусматривает возможность расторжения контракта с поставщиком в одностороннем порядке: при поставках товара ненадлежащего качества либо некомплектного товара, при нарушении сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, а также при существенном нарушении условий исполнения контракта. Аналогичная возможность предоставлена и поставщику.

**Контроль.** Одним из существенных отличий нового закона от 94-ФЗ, который регламентировал лишь строгую процедуру закупки товаров и услуг, является контроль за закупками на всех этапах — от планирования до реализации. Контрольная деятельность в отношении госзакупок будет осуществляться посредством мониторинга, аудита и различных видов контроля со стороны как федеральных органов власти, так и общественности. Обязательное общественное обсуждение закупок проводится в случае, если цена контракта превышает 1 млрд руб. «По результатам обязательного общественного обсуждения закупок, предусмотренного настоящим пунктом, заказчиком могут быть внесены изменения в документацию о закупках, а также закупки могут быть отменены» (ст. 112 Закона о ФКС).

Одним из основных принципов ФКС является открытость и прозрачность закупочной деятельности. В новом законе предусмотрено создание единой информационной системы, из которой можно будет узнать все данные о любом государственном или муниципальном заказе.

Однако, несмотря на целый ряд позитивных нововведений, следует отметить, что Закон о ФКС во многом дублирует 94-ФЗ, и, к сожалению, не все его недостатки удалось ликвидировать. Федеральная контрактная система как до момента своего принятия, так и в настоящее время является предметом острых дискуссий и противоречивых суждений представителей всех заинтересованных сторон госзакупочной деятельности.