

Динамика и перспективы развития системы государственных закупок

Dynamics and Prospects of Public Procurement System Development

Получено 06.05.2019 Одобрено 28.05.2019 Опубликовано 03.07.2019 УДК: 351.72

DOI: 10.24411/1999-9836-2019-10066

РЯЗАНЦЕВ ИВАН ИВАНОВИЧ

Проректор Первого Московского государственного медицинского университета имени И.М. Сеченова
Email: 9265830066@mail.ru

RYAZANTSEV, II

Vice-Rector of LM Sechenov First Moskva State Medical University
Email: 9265830066@mail.ru

Аннотация

Объект. Государственные закупки

Предмет. Динамика и перспективы развития системы государственных закупок

Цель. Анализ больших возможностей системы государственных закупок для малого и среднего бизнеса.

Основные положения статьи. В данной статье анализируется динамика и перспективы развития системы государственных и муниципальных закупок в России, а также анализируются возможности достижения положений Указа президента в данной сфере.

Ключевые слова: контрактная система, государственные и муниципальные закупки, эффективность расходования бюджетных средств, Указ Президента, субъекты малого и среднего бизнеса.

Abstract

The Object of the Study. Government Procurement

The Subject of the Study. Dynamics and prospects of developing the public procurement system

The Purpose of the Study Analyzing the possibilities of the public procurement system to become more convenient for small and medium businesses.

The Main Provisions of the Article. The dynamics and prospects of developing the system of state and municipal procurement in Russia as well as the possibilities of achieving the provisions of the Presidential Decree in this area have been analyzed.

Keywords: a contract system; state and municipal procurement; budget spending efficiency; a Presidential Decree; small and medium-sized businesses.

Введение

Общество в целом – это совокупность сложных систем, включающих в себя много различных пересекающихся и взаимозависимых сфер. К тому же общество – это открытая система, а значит, оно существует не в вакууме и взаимодействует с внешней средой. Основным и наиболее важным агентом внешней среды можно считать государство, так как оно определяет и регулирует все общественные отношения. Таким образом, темпы развития общества зависят напрямую от реализуемой государством политики, а залог эффективной работы государства – эффективное распределение бюджета. В смешанной экономике государство – это крупнейший заказчик и потребитель; государственные закупки – крупный сегмент бюджетных расходов, играющий важную роль в стимулировании экономики каждой страны, где они становятся стратегическим инструментом, главными задачами которого является повышение эффективности общественного сектора, регулирование рынков и стимулирование конкуренции, а также качественное осуществление закупок и эффективная экономия бюджетных средств. Таким образом, система государственных закупок – это один из основополагающих институтов государственно-

го регулирования, способный повлиять на структуру и динамику развития экономики. В таком случае актуальным является вопрос о нынешнем состоянии института государственных закупок и о перспективах его дальнейшей модернизации для развития и стабилизации экономической системы России [12].

Основная часть

За последние десятилетия сфера государственных закупок претерпела значительные изменения, выйдя на новый качественный уровень. После распада СССР начала формироваться база для создания современной системы госзакупок и в 1992-1997 годах стали появляться первые и отдельные правовые акты. Основополагающим законом являлся Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 N 97-ФЗ (в настоящее время утратил свою силу) [2], который систематизировал и уточнял структуру системы государственных закупок с акцентом на федеральный уровень. Но в связи с пробелами в законодательстве был разработан новый Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственно-

ных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 N 94-ФЗ [3], однако, и он уже утратил свою силу.

Сейчас в России функционируют два основных закона: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ [5] и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ [4], а также множество приказов и постановлений. В настоящее время государство продолжает модернизировать правовую базу, стремясь повысить эффективность функционирования данной структуры, так как в санкционных условиях требуется чёткая, прозрачная, экономичная система проведения государственных и муниципальных закупок.

На ближайший период вектор развития России определён майским Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [6], в котором заданы качественные и количественные показатели в различных направлениях работы государства, которые необходимо достичь до 2024 года. Сфера государственных закупок не осталась в стороне, и задача стоит следующая – совершенствовать систему закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей. На данный момент уже существуют льготы для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных

некоммерческих организаций в закупках, однако открытым остаётся вопрос их эффективности и возможности дальнейшего совершенствования. На основании данных Единой информационной системы государственных закупок, информации Федерального казначейства и Федеральной антимонопольной службы Министерство финансов, каждые полгода оценивает эффективность государственных закупок. Однако отчет представляет собой подробную аналитику различных показателей в динамике с предыдущим годом, при этом не создавая целостной картины развития системы, так как информация не интерпретирована и не позволяет сделать выводы насчет эффективности нововведений и интенсивности развития системы. Именно эту проблему предложено рассмотреть в данной статье.

Динамика статистических показателей по обеспечению государственных закупок

В открытом доступе на официальном сайте Министерства финансов в разделе «Мониторинг закупок» нас заинтересовала динамика статистических показателей, характеризующих результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – III кварталов 2016-2018 годов. Информация за 2017 и 2018 года находится в разных отчетах, а данных за 2016 год отдельно не представлено. Однако на них ссылаются при демонстрации динамики показателей 2017 года – на основе этих данных мы попытаемся определить вектор развития системы закупок в России.

Таблица 1

Динамика основных показателей государственных закупок

Table 1

Dynamics of the main indicators of public procurement

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Количество размещённых контрактов	2790524	3327584	3455229	3539545	3602269
Общая сумм размещённых контрактов, млрд рублей	5499,21	5485	5404,13	6328,65	6879,83
Количество размещённых закупок	2781690	3072329	3085448	3160721	3237125
Общая сумма размещённых закупок, млрд рублей	6552,92	7074,59	6937,96	7507,11	8381,82
Экономия при заключении контрактов, млрд рублей	340,5	409,77	512,96	424,68	338,01
Относительная экономия при заключении контракта %	7.66	8.38	10.28	7.83	5.5

Составлено автором на основе данных министерства экономики. Таким образом, делаем вывод, что система государственных и муниципальных закупок экстенсивно развивается.

Сразу хотелось бы отметить, что документы составлены по-разному, поэтому параллели провести можно не по всем показателям. Таким образом, в 2018 году пропали такие интересные, по нашему мнению, разделы как: «Нормирование закупок», в котором была информация по принятым в соответствии со статьей 19 Закона о контрактной системе правовым актам о нормировании в сфере закупок; «Общественное обсуждение закупок», в котором выявлялась эффективность данного института в системе закупок. В целом, суть отчетов одинакова – сравнить показатели нынешнего года с показателями предыдущего, но при этом в документах в основных показателях найдены несостыковки. Например, статистические данные за 2017 год (из отчета за 2018 год) отличаются от показателей, опубликованных в 2017 году, поэтому динамику основных показателей будем составлять на основе статистики по 44-ФЗ, приведенной на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок.

Субъекты малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей

Отдельное место в указе Президента занимает тема развития предпринимательства. Первоочередная цель – это увеличение до 25 млн. человек числа занятых в сфере малого и среднего предпринимательства с учетом индивидуальных предпринимателей. В пункте 13 Правительству Российской Федерации [6] четко поставлено 8 задач по обеспечению благоприятных условий с учетом интересов субъектов малого и среднего предпринимательства, индивидуальных предпринимателей и самозанятых. Критерии выполнения выражены количественными и качественными показателями, однако, не до конца понятно, с чего начать, а также насколько установленные планки реальны и достижимы. На основе данных единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, которые доступны на официальном сайте Федеральной налоговой службы, динамика численности данных субъектов в РФ с 2017 года и по настоящее время не имеет тенденции роста и только кардинальные меры помогут в достижении поставленной цели. К этому приведут качественно выполненные задачи, поэтому в данном вопросе не стоит недооценивать преобразования сектора государственных закупок, даже если он оказывает косвенное влияние и играет побочную роль.

Задача в сфере закупок не имеет ни количественных, ни качественных критериев в формулировке указа, однако должна давать результат.

Как уже было сказано выше – любые изменения в системе происходят из мотива сделать что-то лучше, а система государственных закупок активно изменяется уже на протяжении многих лет. Сейчас она стремится стать более привлекательной для предпринимателей или даже способствовать проявлениям новой предпринимательской инициативы [13].

В настоящий момент в статье 30 ФЗ-№44 [5] уже закреплены льготы, предусмотренные для субъектов малого предпринимательства, но необходимо дополнить этот список. Субъекты же среднего предпринимательства не имеют никаких привилегий. В уже вышеупомянутых отчетах Министерства финансов по итогам I – III кварталов за 2017 [7] и 2018 [8] годы есть глава с анализом закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Исходя из этих данных, в 2017 году общее количество извещений, размещенных с преимуществами для данных субъектов, составило 802670 шт., а в 2018 – 899820 шт., таким образом, количество извещений с преимуществами увеличилось на 12,1%, что составило 39,6% от общего количества, размещенных извещений.

Однако с 1 января 2019 года было внесено изменение в порядок расчета объема закупок у субъектов малого предпринимательства, который может дать противоречивый эффект. По закону не менее 15% контрактов должно быть заключено с представителями субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, и раньше считались без учета закупок у единственного поставщика, а теперь заказчику стало проще достичь этого обязательного «порога». Таким образом, высока вероятность, что мы получим завышенный числовой показатель на бумаге, но по факту общий объем закупок у данной льготной категории может уменьшиться. Данное нововведение не стимулирует включение дополнительных субъектов, так как упрощает работу заказчиков, а для поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в лучшем случае нейтрально.

Заключение

Что всё-таки нужно субъектам малого и среднего предпринимательства? Для начала следует отметить, что работа с государством, очевидно, более ответственная и формализованная, чем выполнение заказов внутри рынка. Многие предприниматели боятся этой ответственности, поэтому не тратят время на то, чтобы разобраться в сложной правовой системе; помимо этого – пугают постоянные изменения [10]. Намного про-

ще, быстрее, выгоднее и легче быть участником внутри рыночных отношений. Таким образом, для того, чтобы госзакупки стали более привлекательны для субъектов малого и среднего предпринимательства, необходимо стабилизировать систему и разработать сервис, систематизирующий всю информацию по закупкам. Единая информационная система в данном случае не подходит, так как правовая база там дана в фактическом представлении, то есть конкретно документы. А мы предлагаем сделать эту базу динамичной, добавив в неё практически полезные тематические блоки на различные темы.

Необходимо показать предпринимателям, что система закупок – это стабильный институт с гарантиями; для этого необходимо просто проводить бесплатные, обучающие курсы; организовывать больше форумов, на которых представители

малого и среднего бизнеса могли бы получать новые знания и делиться своими идеями и проблемами [11].

Рассмотрев динамику развития системы государственных закупок в плоскости правовой базы, основных количественных показателей и конкретно в сфере взаимодействия с субъектами малого предпринимательства, мы убедились, что данная система контринтуитивна. На сегодняшний день цели майского Указа Президента Российской Федерации являются сказочными – при нынешних ресурсах, возможностях и тенденциях его достичь крайне сложно.

Однако свойство контринтуитивности не позволяет нам однозначно предсказать дальнейшее развитие системы государственных закупок, поэтому мы можем лишь обозначить наиболее вероятные перспективы развития данной системы.

Список литературы

1. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018).
2. Федеральный закон "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" от 06.05.1999 N 97-ФЗ.
3. Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21.07.2005 N 94-ФЗ.
4. Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ.
5. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ.
6. Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
7. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I–III кварталов 2017 г Дата публикации: 02.04.2018 www.minfin.ru/ru
8. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – III кварталов 2018 г. Дата публикации: 01.11.2018 www.minfin.ru.
9. Исследование действующего механизма государственных и муниципальных закупок Прокофьев М., Федякова Ю. Самоуправление. 2018. № S1. С. 131-133.
10. Финансовая стратегия автономной организации / И.Ю. Федорова, М.Н. Прокофьев // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. №4. С. 139-150.
11. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. Jakob Edler, Luke Georghiou PREST/Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School, University of Manchester. 2018. 78 p.
12. Sustainable Public Procurement. Mainstreaming sustainability criteria in public procurement in developing countries. Rita Roos. 2018. 12 p.
13. Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable. Consumption and Production patterns. Innovation Briefs. 2017. 34-41 p.

References

1. "The budget code of the Russian Federation" of 31.07.1998 N 145-FZ (edition of 27.12.2018).
2. The Federal law "On competitions for placement of orders for deliveries of goods, performance of works, rendering services for the state needs" of 06.05.1999 N 97-FZ.
3. The Federal law "On placement of orders for deliveries of goods, performance of works, rendering services for the state and municipal needs" of 21.07.2005 N 94-FZ.
4. The Federal law "About purchases of goods, works, services by separate types of legal entities" of 18.07.2011 N 223-FZ.
5. Federal law "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs" of 05.04.2013 N 44-FZ.
6. Presidential decree "On national goals and strategic objectives of the Russian Federation for the period up to 2024".
7. Statistical indicators characterizing the results of procurement for state and municipal needs at the end of I–III quarters of 2017 date of publication: 02.04.2018 www.minfin.ru/ru
8. Statistical indicators characterizing the results of the implementation of procurement for state and municipal needs in the I – III quarters of 2018 publication date: 01.11.2018 www.minfin.ru.
9. A study of the existing mechanism of state and municipal procurement Prokofiev M., Y. Fedjakova Government. – 2018. No. S1. – Pp. 131-133.
10. Financial strategy of an Autonomous organization / I. Yu. Fedorova, M. N. Prokofiev // State University of the Ministry of Finance of Russia. Financial magazine. – 2012. – №4. – Pp. 139-150.
11. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. Jakob Edler, Luke Georghiou PREST/Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School, University of Manchester. 2018. 78 p.
12. Sustainable Public Procurement. Mainstreaming sustainability criteria in public procurement in developing countries. Rita Roos. 2018. 12 p.
13. Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable. Consumption and Production patterns. Innovation Briefs. 2017. P 34-41.