

УДК 347

DOI 10.33184/pravgos-2021.3.6

**ГОРОХОВА Светлана Сергеевна**

*кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента  
международного и публичного права Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Россия; Swettalana@yandex.ru*

### **О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ**

Статья посвящена анализу некоторых организационно-правовых аспектов регулирования контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. **Целью** исследования является выявление правовых и правоприменительных аспектов, препятствующих эффективному осуществлению государственных закупочных процедур в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели автор на основе диалектического подхода использует всю совокупность общенаучных и частнонаучных **методов**, уделяя особое внимание тематическим статистическим данным. Делается **вывод** о нестабильности законодательства в сфере закупок, его процедурном уклоне, неурегулированности вопроса об определении начальной (максимальной) цены контракта, монополизации закупок малого объема ЕАТ, а также о необходимости пересмотра подходов к определению эффективности закупочных процедур и о повышении ответственности заказчиков в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** закупки; контрактная система; государственный заказчик; поставщик; эффективность закупок.

На протяжении последних семи лет средний удельный вес государственных и корпоративных закупок в совокупном объеме номинального ВВП составлял в среднем 28,5 % (в 2020 г. – 27 %). В сферу закупок ежегодно вовлекаются более 100 тыс. заказчиков и 400 тыс. поставщиков. Качество системы закупок и ее эффективность в определяющей степени зависят от учета отраслевой специфики в процессе планирования закупок, организации и проведения процедур закупок, формирования условий контрактов и их исполнения [1].

Созданная в России контрактная система (система государственных и корпоративных закупок) есть результат трансформации действо-

вашего ранее закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд посредством его дополнения опытом передовых с точки зрения развитости экономической системы иностранных государств в соответствующей сфере [2] и расширения охвата правового регулирования с включением в систему закупок стадий планирования, проведения контрольных мероприятий и осуществления мониторинга закупочных процедур [3].

На текущий момент закупочная деятельность в рамках расходования бюджетных средств регулируется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)<sup>1</sup>. Данный закон конструировался и обсуждался более двух лет и действует чуть более десяти лет. Однако утверждать, что желаемый уровень эффективности закупочной деятельности публичной власти достигнут, к сожалению, пока нельзя, так как эмпирический опыт применения данного закона в течение указанного срока демонстрирует наличие целого ряда не устраненных проблем и систематическое появление новых вопросов.

Кроме того, законодательство о контрактной системе в сфере закупок состоит, конечно, не из одного названного закона, а характеризуется сложностью, запутанностью и перманентной изменчивостью. Так, средний интервал между внесениями изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ на протяжении всего срока действия не превышал 1,5 месяцев. А если учитывать и изменения в подзаконных актах, сопряженных с указанным законом, то правовое регулирование закупочной деятельности подвергалось изменениям каждые две недели. В итоге за это время в Федеральный закон № 44-ФЗ было внесено 77 изменений и принято более 300 постановлений Правительства РФ. В настоящее время действует свыше 100 постановлений Правительства РФ, принятых в развитие Федерального закона № 44-ФЗ, более половины которых изменялись три и более раз. Так, Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2015 г. № 99, регулирующее установление дополнительных требований к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, менялось и дополнялось семнадцать раз, Постановление от 23 декабря 2015 г. № 1414, регулирующее порядок ведения реестра контрактов, изменено шестнадцать раз, порядок

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14 (ч. 1), ст. 1652.

функционирования ЕИС в сфере закупок менялся восемь раз<sup>1</sup>. Это сильно осложняет деятельность и заказчиков, и всех иных участников закупочных процедур.

Большинство норм Федерального закона № 44-ФЗ регламентируют процедурные аспекты их реализации, в то время как на регулирование непосредственного исполнения контракта направлено только три законодательных положения. Хотя именно исполнение контракта – цель всей закупочной деятельности. К тому же с позиции опасности возникновения коррупциогенных факторов здесь самые высокие риски. При этом принцип ответственности за результативность обеспечения публичных нужд, эффективность закупок (согласно которому заказчики должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд), предусмотренный ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 44-ФЗ, является декларативным, поскольку порядок реализации этого принципа в законодательстве не раскрывается.

В то же время контрактная система ориентирована на повышение эффективности закупок через увеличение конкуренции и получение максимальной экономии средств бюджетов всех уровней.

В соответствии с позицией регулятора контрактной системы (Минфин России) в качестве общего показателя уровня конкуренции рассматривается среднее количество заявок, поданных на один лот, а в качестве показателя эффективности закупок – величина относительной экономии предусмотренных финансовых средств по результатам заключения контрактов. Однако очевидно, что оценка конкуренции только по одному показателю «Среднее количество поданных заявок на один лот» является недостаточной и объективно не может характеризовать состояние конкуренции в государственных закупках.

Отдельные отрасли экономики, которые, по данным Росстата, конкурентны (например, «Производство элементов электронной аппаратуры и печатных схем (плат)», «Производство прочих транспортных средств и оборудования», «Производство железнодорожных локомотивов и подвижного состава»), не всегда являются таковыми в сфере государственных закупок, имеют признаки высококонцентрированных. При этом в ряде случаев имеет место обратная ситуация, когда закупки оказываются конкурентными в неконкурентных отраслях экономики (по

---

<sup>1</sup> О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок : постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 24.08.2021).

данным Росстата), в связи с чем можно предположить, что конкуренция в этих закупках происходит между торгово-посредническими организациями. С учетом изложенного в целях обеспечения добросовестной конкуренции между участниками закупок требуется анализ конкурентной среды на постоянной основе, результаты которого можно эффективно использовать при принятии управленческих решений по регулированию закупочной деятельности на неконкурентных рынках. Также считаем целесообразным разработать комплексную систему показателей, так как единственный применяемый в настоящее время показатель объективно не может характеризовать состояние конкуренции в государственных закупках. В этих целях могут применяться дополнительные показатели рыночной концентрации в отраслевом и ценовом разрезах (индекс Херфиндала – Хиршмана и коэффициент рыночной концентрации) на рынке закупок<sup>1</sup>.

Практика закупочной деятельности показывает, что с увеличением размера НМЦК снижается экономия. По данным Федерального казначейства, относительная экономия по итогам закупок в 2020 г. составила 6,2 % (в 2019 г. – 6,1 %). При этом в 2020 г. в закупках до 10 млн рублей экономия достигала 10–14 %, а там, где цена контракта свыше 100 млн рублей, экономия варьировалась в диапазоне от 4,2 до 1,98 %. В закупках, участниками которых являются СМП и СОНКО, при начальной (максимальной) цене контракта до 500 тыс. рублей экономия составляет 19,41 %, тогда как в диапазоне от 15 до 20 млн рублей – 8,83 %. Использование показателя относительной экономии как одного из критериев эффективной закупки представляется не всегда оправданным, поскольку его величина в значительной степени зависит от обоснованности самой начальной (максимальной) цены контракта, что в первую очередь зависит от достоверности используемых источников для определения цен. Средние показатели конкуренции и экономии, которые принято использовать в целях оценки эффективности закупок, не дают объективного представления об их эффективности [4].

В этом ключе показательны данные проведенного по итогам 2019 г. опроса заказчиков и поставщиков, имеющих достаточный опыт участия в государственных закупках, по оценке значимости маркеров, отражающих эффективность закупок. Так, большинство респондентов (81 % за-

---

<sup>1</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xо0vq4unq199jwxnr9mprow972c.pdf> (дата обращения: 21.07.2021).

казчиков и 69 % поставщиков) полагают, что эффективная закупка – это в конечном счете поставка качественного товара. При этом почти половина опрошенных заказчиков (55 %) и поставщиков (42 %) отметили в качестве главного критерия срок исполнения контракта. Высокую конкуренцию и снижение цены при осуществлении закупки посчитала существенными лишь небольшая доля опрошенных<sup>1</sup>.

В 2019 г. в процессе деятельности, реализуемой Правительством РФ в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., Федеральный закон № 44-ФЗ изменялся восемь раз, в его развитие принято 55 подзаконных актов. При этом большая часть изменений была направлена на процессуальное упрощение осуществления закупок. 2 июля 2021 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий системное совершенствование порядка определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), способов такого определения и осуществляемых процедур<sup>2</sup>. В частности, сокращение конкурентных способов определения поставщика до трех – конкурс, аукцион и запрос котировок. Порядок их проведения теперь описывается с использованием единой терминологии, что должно предотвратить имевшие ранее место спорные ситуации. Это, безусловно, позитивные изменения, хотя и не решающие всего комплекса проблем. Так, обоснованность начальных (максимальных) цен контрактов существенно влияет на эффективность закупок, а обязательный для применения нормативный акт, регулирующий процесс их формирования, отсутствует. Еще одной проблемой является то, что действующее законодательство в сфере закупок ограничивает доступ к информации о закупках малого объема (данные по ним не размещаются в ЕИС), что не позволяет осуществлять их внешний контроль.

Отметим, что с 1 марта 2019 г. федеральные заказчики осуществляют «малые» закупки на платформе «Единого агрегатора торговли «Березка» (ЕАТ). По информации операторов электронных площадок,

---

<sup>1</sup> Результаты опроса, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков ВШЭ в рамках проекта «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» [Электронный ресурс] URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf> (дата обращения: 29.03.2021).

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012> (дата обращения: 10.08.2021).

на протяжении трех лет они развивают сервисы электронных магазинов для государственных (муниципальных) и корпоративных заказчиков, которые обладают аналогичными с ЕАТ ресурсами. По их мнению, монополизация рынка малых закупок через ЕАТ может привести к снижению эффективности закупок малого объема<sup>1</sup>. Вместе с тем опыт осуществления заказчиками малых закупок с применением ЕАТ может быть учтен при поэтапном переходе контрактной системы к закупке товаров с использованием электронных магазинов, где закупки планируется осуществлять по категориям, предусмотренным в Каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (КТРУ), содержащем на текущий момент 26 рубрик, включающих более 65 тыс. позиций наиболее востребованных товаров (работ, услуг).

В Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. закреплены меры, направленные на развитие контрактной системы в сфере закупок, включая каталогизацию, перевод большинства процедур в электронный вид, достижение контролепригодного ценообразования, упрощение процедур закупок и упорядочение полномочий органов контроля<sup>2</sup>. Анализ реализации указанных мер показал следующее. По данным Минфина России, основным направлением развития КТРУ в 2020 г. стало дополнение его товарами, включенными в перечень конкурентоспособной российской продукции [6]. Однако КТРУ не покрывает всех потребностей заказчиков. По итогам 2020 г. с использованием Каталога размещено закупок на 1,6 трлн рублей, или 16 % от всех закупок, в 2019 г. – на 1,2 трлн рублей, или 12 % от общего числа объявленных закупок. Сложный процесс добавления позиций в Каталог, медленная наполняемость не позволяют использовать его как универсальный инструмент описания объекта закупки.

Конечно, за последние годы возможности ЕИС существенно расширились, тем не менее ее функционал до сих пор не до конца отвечает требованиям электронизации закупок. Следует, однако, отметить, что с 1 января 2020 г. в ЕИС во исполнение поручения Президента РФ от 4 де-

---

<sup>1</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf> (дата обращения: 29.07.2021).

<sup>2</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. (утв. Правительством РФ 29.09.2018) [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.08.2021).

кабря 2019 г. № Пр-2472 появилась возможность формировать и подписывать документы о приемке товаров, работ, услуг в электронной форме.

Тем не менее работа ЕИС остается недостаточно стабильной. Так, в 2019 г. время регламентных работ с остановкой сервисов ЕИС составило 1435 часов. Это примерно 59 дней, или 16,2 % от общего периода работы ЕИС в 2019 г. Регламентные работы без остановки сервисов составили только 426 часов, или 17 дней. Также в два раза увеличилось количество инцидентов в ЕИС (в 2019 г. – 168 392, в 2018 г. – 81 477)<sup>1</sup>.

Подводя итог, отметим, что в целях повышения эффективности контрактной системы необходим ее переход с процедурных рельсов на пути увеличения результативности закупки, а также усиление адаптивности к нюансам закупок разных видов товаров, работ и услуг. Также следует разработать комплексную систему показателей оценки эффективности закупок, поскольку единственный применяемый в настоящее время показатель объективно не может характеризовать состояние конкуренции в государственных закупках. В этих целях могут применяться дополнительные показатели рыночной концентрации в отраслевом и ценовом разрезах (индекс Херфиндаля – Хиршмана и коэффициент рыночной концентрации) на рынке закупок. Необходимо также рассмотреть вопрос о разработке нормативного правового акта, регулирующего общий порядок формирования НМЦК с учетом отраслевой специфики закупочных процедур.

#### **Библиографические ссылки**

1. Горохова С.С. О некоторых организационно-правовых аспектах состояния рынка государственных (муниципальных) и корпоративных закупок в Российской Федерации // *Юридические исследования*. 2021. № 8. С. 11–27.

2. Попова А.В. Конституционное право зарубежных стран : краткий курс лекций. М. : Юрайт, 2016. 168 с.

3. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : моногр. / Л.И. Юзвович [и др.] ; под ред. Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исаковой. Екатеринбург : Изд-во Уральск. ун-та, 2019. 233 с.

4. Рузманкин С. Совершенствование публичного управления государственными закупками по результатам аудита в сфере закупок //

---

<sup>1</sup> Письмо Федерального казначейства от 31.01.2020 № 14-00-05/1684 [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 10.08.2021).

Оптимизация закупочной деятельности и развитие экономики в условиях цифровизации : сб. науч. док. и эссе. М., 2021. С. 74–80.

5. Баракина Е.Ю., Мальцева В.А. Экспортная конкурентоспособность российских товаров: вопросы правового регулирования // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 6. С. 64–67.

Дата поступления: 07.09.2021

**GOROKHOVA Svetlana Sergeevna**

*Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Department of International and Public Law, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia; Swettalana@yandex.ru*

### **ON CERTAIN LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF PUBLIC PROCUREMENT IN RUSSIA**

The paper is devoted to the analysis of certain organizational and legal aspects of the regulation of the contract system in the field of procurement for state and municipal needs. The **purpose** of the study is to identify legal and enforcement issues that impede the effective implementation of public procurement procedures in the Russian Federation. In order to achieve this purpose, the author uses a dialectic approach, applying a whole range of general and specific scientific **methods**, with a special focus on topical statistics. **Results:** the conclusion is drawn about the instability of the procurement law, its procedural bias, the unresolved issue of determining the initial (maximum) contract price, monopolization of procurement of small quantities of SET (single trade aggregate). It is concluded that there is a need to review approaches to determining the effectiveness of procurement procedures and to increase the responsibility of customers in this area.

**Keywords:** procurement; contract system; state customer; supplier; procurement efficiency.

### **References**

1. Gorokhova S.S. On certain organizational-legal aspects on the market of state (municipal) and corporate procurement in the Russian Federation. *YUridicheskie issledovaniya = Legal Studies*, 2021, no. 8, pp. 11–27. (In Russian).

2. Popova A.V. *Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow, Yurayt Publ., 2016. 168 p.

3. YUzovovich L.I., Isakova N.YU., Istomina YU.V., Kharzhavin K.E., Gogolina I.N.; YUzovovich L.I., Isakova N.YU. (eds.). *Sistema gosudarstvennyh zakupok: teoreticheskij i prakticheskij aspekty* [Public procurement system: theoretical and practical aspects]. Ekaterinburg, Ural Federal University Publ., 2019. 233 p.

4. Ruzmankin S. Improving Public Administration of Public Procurement Based on the Results of Audit in the Field of Procurement. *Optimizaciya zakupочноj deyatel'nosti i razvitie ekonomiki v usloviyah cifrovizacii. Sbornik nauchnyh dokladov i esse* [Optimization of procurement activities and development of the economy in the context of digitalization. Collection of scientific reports and essays]. Moscow, 2021, pp. 74–80. (In Russian).

5. Barakina E.YU., Maltseva V.A. Export competitiveness of Russian goods: issues of legal regulation. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki = Economic Problems and Legal Practice*, 2018, no. 6, pp. 64–67. (In Russian).

*Received: 07.09.2021*