
**ЯКОВЛЕВ
АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

кандидат экономических наук,
директор Института анализа
предприятий и рынков, Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



**РОДИОНОВА
ЮЛИЯ ДМИТРИЕВНА**

кандидат экономических наук,
научный сотрудник Института анализа
предприятий и рынков, Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



**БАЛАЕВА
ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА**

кандидат экономических наук,
заместитель заведующего
лабораторией Института анализа
предприятий и рынков, Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



**ТКАЧЕНКО
АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ**

кандидат физико-математических наук,
старший научный сотрудник Института
анализа предприятий и рынков,
Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»



ГОСЗАКУПКИ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19: ВЗГЛЯД «СНИЗУ». ЧТО ДУМАЮТ ЗАКАЗЧИКИ И ПОСТАВЩИКИ?

Государственные закупки играют важную роль в экономическом развитии страны. Наряду с их основной функцией удовлетворения государственных нужд госзакупки традиционно рассматриваются как один из инструментов стимулирования спроса, развития малого и среднего бизнеса, внедрения инноваций.

Последнее десятилетие ознаменовалось внесением кардинальных изменений в российскую систему государственных закупок. Основными направлениями ее реформирования стали преодоление коррупционных проявлений в ходе закупочных процедур, обеспечение их максимальной прозрачности и конкуренции среди участников торгов. И во многом эти реформы были реализованы. По оценкам исследования Всемирного банка, охватившего 180 стран, по показателю «размещение информации о закупках» Россия получила 100 баллов из 100 возможных¹. Это в том числе подтверждается результатами опроса ВЦИОМ²,

¹ World Bank (2018) Benchmarking Public Procurement— 2017 Assessing Public Procurement Regulatory System in 180 Economics. USA: World Bank Publications.

² Данные опубликованы в аналитическом обзоре «Факторы бизнеса и возможности экономического роста» на сайте ВЦИОМ 22.05.2018. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/sderzhivayushhie-factory-biznesa-i-vozmozhnosti-ekonomicheskogo-rosta>.

согласно которым проблема непрозрачности государственных закупок находится в конце рейтинга факторов, сдерживающих функционирование бизнеса.

Для борьбы с коррупцией и обеспечения прозрачности процесса закупки применяется жесткая регламентация всех процедур, включая правила и порядок их проведения, требования к участникам и т. п. Но при этом непосредственно результат закупки, обеспечивающий удовлетворение государственных и муниципальных нужд, остается вне фокуса внимания регулятора. Между тем эксперты в сфере госзакупок все чаще говорят о необходимости сместить акценты с жесткой регламентации закупочного процесса на повышение эффективности закупок³. По словам нашего респондента, «Мы, бизнес, именно удовлетворение потребностей наших клиентов видим как конечную цель своего существования. Все остальное для нас — красивые, но просто слова».

Кто такие госзаказчики и поставщики и как они работают?

Жизнь большинства из нас в той или иной степени окружена деятельностью госзаказчиков — организаций, которые закупают товары, работы или услуги для государственных (муниципальных) нужд, а также нужд конкретного государственного (муниципального) учреждения или предприятия. Например, это больницы, поликлиники, детские сады, школы, вузы, санатории, центры занятости, администрации городов и другие органы государственного управления и т. д. Перечень закупаемых ими товаров (работ, услуг) поистине обширен, это может быть практически все что угодно, начиная от карандашей или бензина и заканчивая сложными научными проектами или строительством крупных промышленных объектов.



Вторая сторона госзакупки — потенциальные поставщики, среди которых госзаказчик выбирает себе контрагента для будущего договора поставки. Поставщиком может быть любое юридическое или физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. С недавнего времени в закупках могут при-

³ См., например: Мельников В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // Terra economicus. 2016. Т. 14. № 4. С. 54–72; Авдашева С. Б., Яковлев А. А., Головщинский К. И. и др. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020; Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников // ЭКО. 2020. № 11. С. 83–103.

нимать участие и самозанятые, которых отнесли к категории субъектов малого предпринимательства.

Система госзакупок РФ регулируется законом 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ), который вступил в силу в 2013 году и с тех пор не раз претерпевал изменения. Ниже представлены основные характеристики российской системы госзакупок согласно последним данным Министерства финансов РФ⁴ и Счетной палаты РФ⁵:

- В 2019 году в сектор государственных закупок было вовлечено средств бюджетов всех уровней в сумме 8,1 трлн рублей, или 7,4 % ВВП.
- Единый веб-портал государственных закупок (<https://zakupki.gov.ru/>) агрегирует информацию о госзакупках, а ключевое цифровое взаимодействие между участниками контрактной системы происходит на частных торговых площадках.
- В соответствии с законодательством заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок.
- Основные способы осуществления закупок в РФ — электронный аукцион (74 % всех извещений о проведении закупок) и закупка у единственного поставщика (15 % всех извещений).
- Более половины закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам проведения закупочных процедур несостоявшимися. Основной причиной этого является подача одной заявки участника. Объем таких закупок по итогам 2019 года составил 3,7 трлн рублей.
- В 2019 г. в среднем было подано 3,12 заявки на 1 лот. При этом наблюдается ежегодное снижение количества участников.
- При проведении плановых и внеплановых проверок контрольными органами в 2019 г. были выявлены нарушения в 39 % всех проверенных закупочных процедур.

⁴ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года, 2020.

⁵ Счетная палата. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год», 2020.

Приведенные данные показывают, что действующее законодательство не решает основные проблемы системы госзакупок. Большинство российских экспертов и практиков сходятся во мнении, что оно характеризуется избыточностью и противоречивостью. На сегодняшний день 44-ФЗ занимает уже 320 страниц, но Минфин и ФАС продолжают вносить в него все новые поправки, усиливая и без того жесткую регламентацию и контроль действий всех участников закупочного процесса. Такой формализованный подход позволяет переложить ответственность за проводимые закупки и все издержки соблюдения новых требований на рядовых участников процесса. При этом они вынуждены постоянно адаптироваться к новым правилам, которые зачастую лишь еще больше усложняют и запутывают ситуацию⁶. Показателен эмоциональный комментарий одного из наших респондентов, который предложил ввести «мораторий на внесение изменений в законы», так как он «уже устал постоянно переучиваться».

Мария Щедрина, специально для СД



⁶ Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников // ЭКО. 2020. № 11. С. 83–103.

Пандемия COVID-19: что изменилось в регулировании госзакупок РФ?

Выбор между соблюдением формальных требований регулирования (направленных на предотвращение коррупции) и стремлением к упрощению процедур закупок (обеспечивающих конечный результат проведения закупки) обостряется в условиях чрезвычайной ситуации, когда закупка в кратчайшие сроки имеет жизненно важное значение.

Распространение вируса COVID-19 привело к возникновению чрезвычайной ситуации, что в России и в других странах было официально признано органами, регулирующими госзакупки. Ни одна страна не имела достаточного количества средств защиты и оборудования для лечения COVID-19, однако они были необходимы в кратчайшие сроки для снижения смертности и заболеваемости от вспышки коронавируса. Необходимость экстренного лечения большого числа людей вынудила регулирующие органы идти на упрощение закупочных процедур для того, чтобы ускорить их исполнение.

В России распространение коронавирусной инфекции COVID-19 на государственном уровне было признано «обстоятельствами непреодолимой силы». 24 апреля президент России В. В. Путин подписал федеральный закон, смягчающий требования к госзакупкам в 2020 году «в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции». Кроме того, были утверждены случаи и порядок экстренных госзакупок у единственного поставщика любых товаров, работ, услуг, которые требуются в связи с введением режима повышенной готовности, до конца 2020 года.

А что думают непосредственные участники госзаказа — заказчики и поставщики?

По нашему мнению, успешные реформы в сфере госзакупок невозможны без учета мнения участников закупочного процесса. Между тем регуляторные изменения, как правило, спускаются «сверху». Отсутствуют какие-либо институциональные механизмы, на регулярной основе поддерживающие обратную связь с участниками рынка госзакупок и обеспечивающие доведение их мнений и оценок до регулирующих органов. Исследований, которые давали бы комплексную картину видения непосредственными участниками госзакупок ситуации в госзакупках на макроуровне, в России не проводилось.

Мы попытались восполнить этот пробел и в 2020 г. провели масштабное исследование системы госзакупок России на базе опроса ее участников с целью выявления основных проблем и оценки эффективности [Яковлев и др., 2020]. Полученные результаты дают возможность увидеть систему госзакупок «снизу», глазами ее непосредственных участников, и сформировать более полную картину ее проблемных зон и сильных сторон. Такое видение обеспечивает более обоснованные рекомендации по реформированию системы госзакупок.

Из-за распространения в 2020 году COVID-19 мы включили в исследование вопросы об изменениях в российской системе госзакупок в период чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией. Опрос был проведен в два этапа, что позволило увидеть реакцию участников системы госзакупок на изменение регулирования в период пандемии. При этом мы предполагали, что во время пандемии ситуация может ухудшиться и поставщики столкнутся с неясностью в применении норм законодательства в условиях чрезвычайной ситуации и проблемами, связанными с осуществлением текущих контрактных обязательств. Однако принятые регулятором меры по упрощению регулирования и ослаблению контроля могли и позитивно повлиять на эффективность госзакупок.

Опрос российских госзаказчиков и поставщиков 2020 года: описание выборки

Онлайн-опрос госзаказчиков и поставщиков 2020 года был проведен Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ в рамках долгосрочного проекта фундаментальных исследований «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках». Основная цель опроса — выявление проблем российской системы регулирования госзакупок с позиций ее непосредственных и основных участников — госзаказчиков и поставщиков.

Конечная выборка для рассылки анкет насчитывала 94,5 тыс. имейлов госзаказчиков и 207,8 тыс. имейлов поставщиков, имеющих достаточный опыт участия в госзакупках. Опрос был проведен в два этапа: с 17 марта по 29 мая и с 28 сентября по 10 ноября. На первом этапе были получены 434 заполненные анкеты от заказчиков и 586 от поставщиков, на втором — 169 и 200 анкет соответственно. По двум этапам опроса не было выявлено существенных различий в структуре выборки.

Для опрошенных поставщиков общий стаж работы с государственными/муниципальными контрактами в среднем составлял девять лет, для заказчиков — восемь

лет. Большинство наших респондентов-заказчиков составили женщины (66%), по поставщикам обратная картина (60% респондентов — мужчины). Среди респондентов-заказчиков преобладали представители организаций федерального и регионального уровня (54%). 47% организаций поставщиков расположены в областных центрах и 19% в Москве, 56% организаций заказчиков — в малых городах и поселках. 57% респондентов-поставщиков представляют предприятия с 20 и менее занятыми, а опрошенные заказчики чаще представляли более крупные организации (43% имели 100 и более сотрудников и 24% насчитывали от 50 до 100 сотрудников).

Результаты опроса: проблемы в системе госзакупок разрастаются

Согласно результатам опроса, большинство респондентов считают действующую систему регулирования госзакупок неэффективной. Ключевыми критериями эффективности закупки респонденты назвали поставку качественного товара и исполнение контракта в срок, тогда как самой частой проблемой они считают поставку некачественных товаров/работ/услуг. Ее отметили 64% заказчиков и 67% поставщиков. Высокую конкуренцию и снижение цены в ходе закупки, которые традиционно рассматриваются регулирующими органами как индикаторы эффективности госзакупок, посчитала существенными лишь небольшая доля опрошенных — соответственно 18% и 19% заказчиков и 11% и 5% поставщиков. Характерен комментарий одного из респондентов-поставщиков: «поставка дешевого оборудования — это очень краткосрочный эффект, в этом смысле 44-ФЗ неэффективен...».

Наличие нерешенных проблем в российском законодательстве о госзакупках также подтверждает тот факт, что больше половины (54%) поставщиков и 22% заказчиков отметили как часто встречающуюся проблему неформальных связей между заказчиком и поставщиком. Обе группы респондентов считают проблемой наличие сговора между поставщиками (33% заказчиков и 28% поставщиков).



Из открытых источников

Невозможность обеспечения качественной поставки товаров и гарантированного исполнения контракта в рамках действующего регулирования приводит к тому, что добросовестным участникам закупок приходится уходить в неформальную зону. Как показывают результаты опроса, одним из распространенных способов решения проблем с качеством поставок выступает стратегия «заведомого выбора» — когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки.

В среднем, по оценкам поставщиков, ее придерживаются 52 % организаций, проводящих госзакупки (оценка респондентов-заказчиков — 38 %). При этом не только заказчики, но и поставщики признают, что выбор данной стратегии заказчиком часто продиктован стремлением обеспечить поставки качественного товара и гарантированное исполнение контракта.

Результаты опроса говорят о консервации проблем, накопившихся в системе закупок, а также о том, что сложившаяся система регулирования фактически выталкивает добросовестных участников закупок в «серую» зону — когда для обеспечения конечных содержательных результатов закупки они оказываются вынуждены нарушать те или иные формальные правила. Отсюда большое число нарушений, выявляемых в ходе проверок ФАС с последующим наложением штрафов. В частности, о проверках контролирующим органом в 2018—2019 годах сообщили 83 % заказчиков, выявление нарушений при таких проверках констатировали 56 % и еще 36 % сталкивались со штрафами. Тем не менее такая интенсивность контроля никак не отражается на качестве закупок.

Полученные в ходе опроса данные свидетельствуют о несоответствии критериев эффективности закупок, которыми руководствуются заказчики и поставщики, тем целям, на которых сфокусирована система регулирования закупок. При всей важности борьбы с коррупцией и усиления конкуренции на торгах регулирование закупок в первую очередь должно быть нацелено на обеспечение их конечной эффективности — в виде качественного и своевременного исполнения контрактов на поставки для государственных нужд. Как говорят респонденты, *«главная цель сейчас сводится к снижению цены, о качестве никто не думает, это печально. <...> Чтобы избавиться от коррупции, эту систему [госзакупок] необходимо отменить и выстроить новые правовые механизмы, где на первом месте будет качество товаров и услуг по рыночным ценам»*. *«Нужны простые правила ведения бизнеса, настроенные на эффективность»*.

Как госзаказчики и поставщики оценивают изменения в госзакупках РФ в период пандемии COVID-19?

С учетом изменений в регулировании госзакупок в связи с пандемией COVID-19 мы ожидали, что наши респонденты в ходе второго этапа опроса подтвердят упрощение процедур закупок и снижение контроля со стороны регулирующих органов. Одновременно с этим мы предполагали, что вся текущая ситуация, связанная с кризисом, может привести к повышению эффективности системы госзакупок в связи с необходимостью быстрой и качественной поставки необходимых товаров/работ/услуг.

К сожалению, результаты второго этапа опроса не подтвердили наши оптимистичные предположения (см. табл. 1). Большинство заказчиков и поставщиков (46 % и 56 %) отметили перенос сроков проведения новых закупок и нарушение сроков исполнения обязательств по действующим контрактам/договорам (43 % заказчиков и 49 % поставщиков) несмотря на то, что на сегодняшний день закупки крайне важны для поддержания спроса в экономике. При этом обе стороны жаловались на неясность применения новых норм законодательства в условиях чрезвычайной ситуации. И, наконец, 43 % заказчиков отметили рост цен при проведении закупок во время пандемии COVID-19.

ТАБЛИЦА 1. С КАКИМИ ИЗ ПЕРЕЧИСЛЕННЫХ НИЖЕ СИТУАЦИЙ ВЫ ЧАЩЕ СТАЛКИВАЛИСЬ В СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19 (С МАРТА ПО СЕНТЯБРЬ 2020 г.)?

(не более 3 вариантов ответа, в % от всех опрошенных)

Ситуация	Заказчики	Поставщики
Перенос сроков проведения закупок	46	56
Упрощение закупочных процедур	13	7
Увеличение числа неконкурентных процедур закупок	33	27
Ослабление контроля со стороны государственных органов	2	6
Неясность применения новых норм законодательства в условиях чрезвычайной ситуации	47	49
Увеличение числа конфликтов в процессе исполнения контракта (договора)	14	20
Повышение цен закупок	43	13
Нарушение сроков исполнения обязательств по действующим контрактам/договорам	43	49
Более быстрое доведение бюджетных средств до организаций-заказчиков/получение поддержки со стороны государства	7	7
Всего ответивших респондентов:	169	200

Положительные изменения нового режима регулирования госзакупок отметили лишь немногие респонденты (хотя бы одну положительную ситуацию выбрали только 20 % заказчиков и 17 % поставщиков). Так, упрощение закупочных процедур, которое было одной из основных целей поправок в законодательство о госзакупках, заметили лишь 13 % заказчиков и 7 % поставщиков, а ослабление контроля со стороны государственных органов и более быстрое доведение бюджетных средств до организаций-заказчиков/получение поддержки со стороны государства — единицы респондентов.

Что касается других вопросов анкеты, то существенных изменений не наблюдалось. Эффективность закупок по-прежнему отмечалась как невысокая, а основные проблемы госзакупок оставались актуальными. При этом респонденты-поставщики на втором этапе опроса чаще отмечали нарушения сроков поставки, сроков проведения закупки и затягивание сроков оплаты. Частое затягивание сроков оплаты признавали и заказчики.

Также пандемия COVID-19 повлияла на выбор показателей, характеризующих эффективную закупку: для респондентов более важными стали такие критерии, как проведение закупки в запланированные сроки, исполнение контракта в срок и поставка товара отечественного производства. Несколько сместились для госзаказчиков и поставщиков и приоритеты оптимального регулирования государственных закупок — они стали считать еще более важной эффективность закупок для конкретного заказчика, а вот экономическое развитие страны и социальное развитие общества как цели оптимального регулирования госзакупок стали выбирать реже.

Выводы

Несмотря на законодательные инициативы, призванные ослабить требования к проведению госзакупок, опыт участников системы госзакупок в 2020 году, по результатам нашего опроса, оказался скорее негативным. Одно из возможных объяснений таких оценок — смещение выборки предприятий-поставщиков на малые предприятия, которым в этот период пришлось сложнее всего. В то же время, по мнению регуляторов, в условиях резкого падения спроса и кризисных явлений в экономике государственные закупки должны стать одним из способов замещения упавшего экономического спроса и одним из инструментов поддержки малого и среднего бизнеса. Однако право госзаказчиков осуществлять закупки у единственного поставщика, продленное до конца 2020 года, может привести к снижению уровня конкуренции в госзакупках, в первую очередь именно среди субъектов малого предпринимательства, многие из которых не смогли сохранить свой бизнес из-за введенных карантинных мер.

Несмотря на все претензии к существующей системе регулирования закупок, большинство заказчиков и поставщиков до сих пор воспринимают госзаказ как существенный, относительно устойчивый финансовый ресурс и заинтересованы в открытом доступе к данному рынку. Однако на сегодняшний день в сфере госзакупок ни у заказчиков, ни у поставщиков нет организаций, которые представляли бы их интересы в диалоге с регуляторами и были бы способны озвучивать и продвигать их предложения по изменению системы госзакупок. Отсутствуют

и какие-либо действующие механизмы, способные на регулярной основе выявлять позиции и оценки непосредственных участников закупочного процесса.

Задача совершенствования законодательства о госзакупках по-прежнему актуальна, но необходим учет интересов непосредственных участников системы закупок, изменения в регулировании не должны порождать для них дополнительные проблемы и издержки. Разумным здесь было бы использование процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ), которые применяются при изменении регулирования для частного бизнеса. Распространение ОРВ на организации бюджетного сектора позволило бы повысить качество регулирования, обеспечив необходимый баланс между интересами контролирующих ведомств, поставщиков и заказчиков, в функции которых входят производство общественных благ и предоставление социальных услуг гражданам.