

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОТ ОБРАТНОГО: УПРАВЛЯЮЩИМ ЦЕНТРОМ ГОСЗАКУПОК СТАНОВИТСЯ ЕДИНСТВЕННЫЙ ПОСТАВЩИК

Т.В. КЛИМАНОВА, аспирант кафедры государственных (муниципальных) и корпоративных закупок, Государственный университет просвещения
e-mail: tatiana.klim@mail.ru

Аннотация

Западные санкции изменили парадигму регламентированных закупок: теперь не хозяйствующие субъекты ведут борьбу за госконтракты, а заказчики пытаются привлечь внимание потенциальных участников к своим закупкам. Оппонирует этому система заключения контрактов с единственным поставщиком, который по отдельным предметам закупок устанавливается правительственным правовым актом.

Автор анализирует, как такой квазирыночный механизм влияет на модель управления прокуроромент-сферой.

Ключевые слова: государственные закупки, закупки у единственного поставщика, централизация закупок, монополия.

DOI: 10.31429/2224042X_2023_70_99

Введение

Целеполагание контрактной системы — реализация принципа конкуренции [ст. 8, 9], направленного на создание условий для здорового соперничества хозяйствующих субъектов, а также на «соблюдение баланса интересов заказчиков и исполнителей государственного заказа» [5].

Системный подход к толкованию и применению законодательно установленных норм по расходованию бюджетных средств на приобретение продукции сводится к тому, что от конкурентной емкости рынка, представители которого должны выполнить госзаказ, зависит удовлетворение публичных нужд.

В медиапространстве постоянно идет речь о том, что поддержание добросовестной конкуренции — магистральная линия государственной антимонопольной деятельности.

Функционирование контрактной системы высоко оценивается регулятором. Заместитель министра финансов России Алексей Лавров, в частности, указывает, что «базовое законодательство <...> гибкое, автоматизация далеко продвинутая», контрактной системе на современном этапе требуется исключительно «тонкая донастройка» [4].

Такой подход ограничен оценкой внедренных бюрократических процедур и не содержит ответа на вопрос, какова общественная полезность приобретаемых резидентами Федерального закона № 44-ФЗ товаров, работ, услуг? Результат выполнения контрактных обязательств удовлетворяет ли публичные интересы, ради которых функционирует сфера госзаказа?

Закупка у единственного поставщика как оппонент принципа обеспечения конкуренции

Контрактная система перераспределяет около трети ВВП России. Однако от месяца к месяцу все более сжимается рынок участников закупочной кампании, выражаящих готовность удовлетворить не уменьшающийся в условиях санкционного давления государственный спрос на товары, работы, услуги. Подтверждением тому являются статистические данные активности экономических агентов при подаче ими заявок на участие в конкурсных процедурах (см. таблицу).

Несмотря на отмеченную негативную с точки зрения реализации принципа конкуренции в закупках (закреплен в ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ [9]) тенденцию, федеральный кабинет министров достаточно активно

Сведения о конкуренции на торгах, проводимых в рамках контрактной системы (составлена автором на основании результатов мониторинга закупок Минфином России)

Отчетный период	2020 г.	2021 г.	2022 г. (по состоянию на 30.09.2022)
Среднее количество заявок для участия в конкурентных процедурах согласно Федеральному закону № 44-ФЗ	3,39	3,04	2,84

принимает правовые акты, закрепляющие тот или иной сегмент товарного рынка за конкретным экономическим агентом.

Речь об издаваемых за подписью председателя российского Правительства распоряжениях, указывающих, какие закупки у какого хозяйствующего субъекта во внеконкурентной среде и в какой период осуществлять тому или иному государственному заказчику. Право принимать такие решения делегировано коллегиальному органу исполнительной власти профильным законодательством [п. 2 ч. 1 ст. 93, 9].

Только в конце 2022 — начале 2023 г. федеральным Правительством приняты 9 распоряжений, де-факто монополизировавших отдельные товарные рынки путем делегирования компаниям с госучастием исключительных прав на исполнение контрактов по ряду объектов закупки, в том числе по разработке государственных информационных систем Росреестра, в отрасли энергосбережения, выкупу облигаций федерального займа для физических лиц, если он осуществляется Минфином России и др.

Лидером по получению преференций мож-

но назвать публичное акционерное общество «Ростелеком», которое в 2023 г. во внеконкурентной среде получило статус контрагента по 5 направлению рынка информационных технологий (рис. 1).

Но не только названный экономический оператор заручился господдержкой при формировании пакета договорных отношений. Еще не менее двух десятков организаций из числа бюджетных учреждений федерального уровня или учрежденных с целью извлечения прибыли органами власти коммерческих организаций, а также частных компаний без проведения конкурентных процедур стали исполнителями государственных контрактов.

Некоторые примеры приведены на рис. 2.

Приведенный перечень делегирования исключительных полномочий не является исчерпывающим. Однако он отражает тенденцию монополизации отдельных товарных рынков в сфере госзаказа. Контрагентские полномочия передаются учрежденным государством организациям с гарантированным финансированием за счет средств бюджета создаваемого ими продукта. По

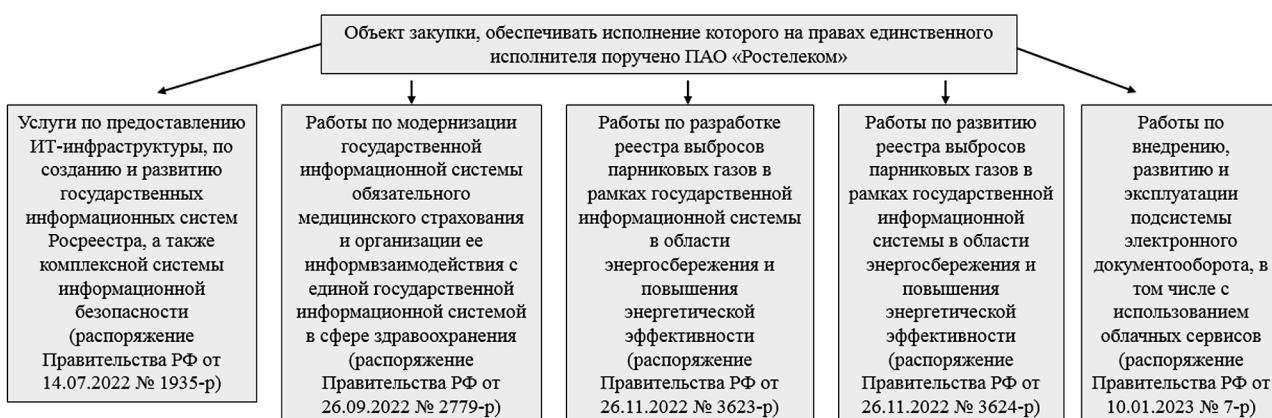


Рис. 1. Сведения о распоряжениях Правительства Российской Федерации, делегирующих право исполнения государственных контрактов ПАО «Ростелеком» (составлен автором на основании сведений из СПС «КонсультантПлюс»)

Централизация от обратного: управляющим центром госзакупок становится...

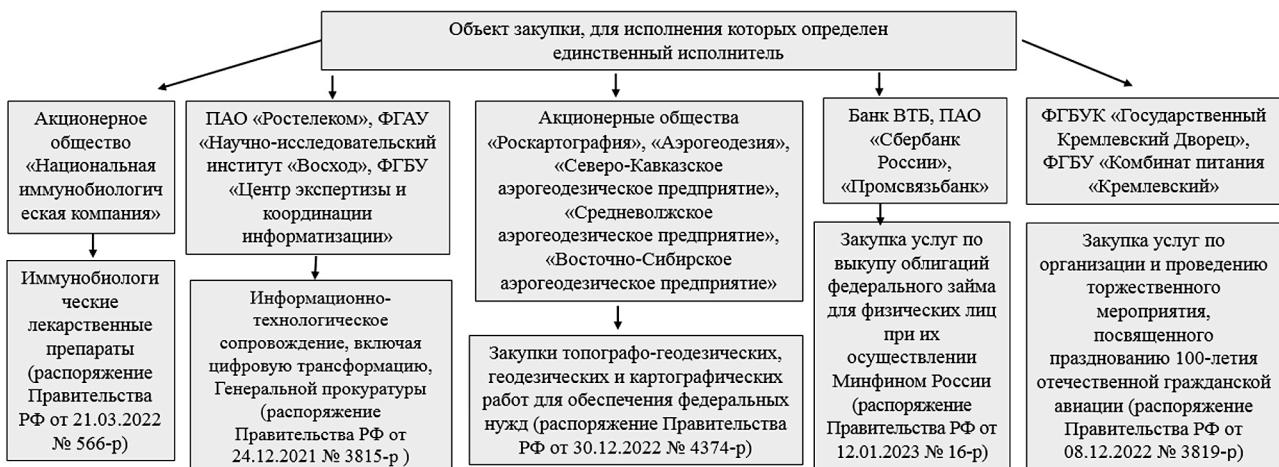


Рис. 2. Сведения о распоряжениях Правительства Российской Федерации, определивших без проведения торгов контрагента по отдельным государственным контрактам (составлен автором на основании сведений из СПС «КонсультантПлюс»)

оценкам экспертов, за период с 2014 по 2017 г. субъекты правотворческой инициативы более 255 раз [2] указанным неконкурентным способом определяли подрядную организацию для исполнения госзаказа. Такую архитектуру закупочной сферы вряд ли можно считать паритетной для всех экономических агентов, несмотря на предписание законодательства [ст. 8, 9]. Скорее мы имеем дело с ситуацией, поименованной У. Эко отсутствием перманентного выбора [7], тем более что в обход конкурентных способов определения контрагента директивно распределяются подряды рынков, которые являются развитыми и конкурентно емкими.

Примеры таких закупок представлены на рис. 3.

В ситуации, когда резиденты контрактной системы пренебрегают определением стороны по контракту посредством объявления торгов, антимонопольный орган указывает на недопустимость таких манипуляций, так как они нарушают права добросовестных участников товарного рынка, которые могли бы успешно выиграть в конкурентном состязании и получить подряд. Иными словами, вступают в противоречие с законодательно установленными постулатами конкуренции в сфере экономики.

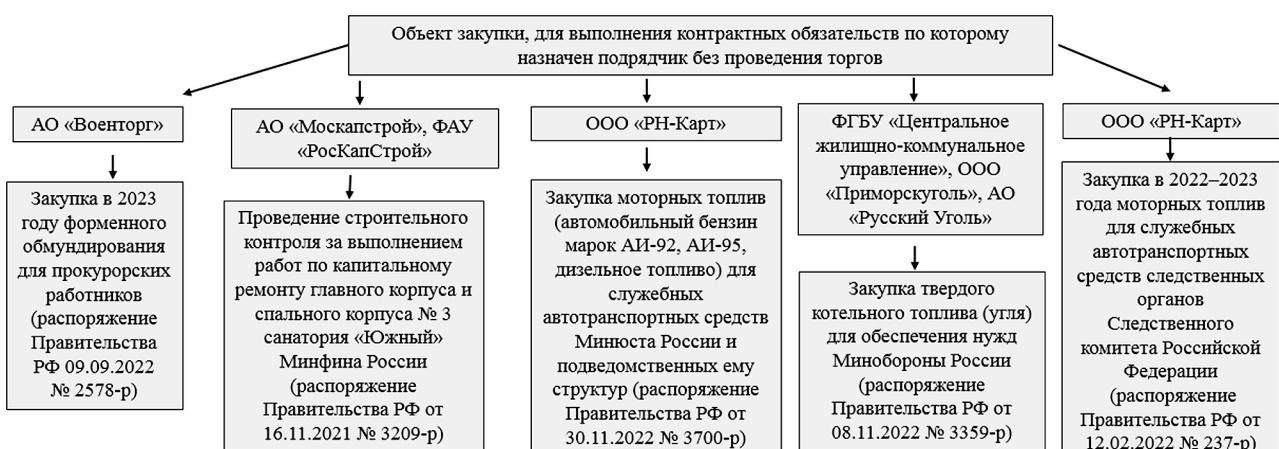


Рис. 3. Сведения о распоряжениях Правительства Российской Федерации, передавших права контрагента по закупкам, объекты которых следует считать конкурентно емкими (составлен автором на основании сведений из СПС «КонсультантПлюс»)

Движение маятника централизации в системе госзакупок

При утверждении контрактного законодательства было предусмотрено право запускать процесс централизации закупочной сферы. При этом вариантов объединения закупочных усилий из одного центра несколько.

Централизация может быть:

- полной, когда все функции заказчика переходят структуре, уполномоченной на удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах;
- частичной, когда заказчик передает полномочия определять поставщика, подрядчика, исполнителя, но самостоятельно занимается подготовкой всех документов, которые требуются для объявления процедуры и определения ее итогов, самостоятельно заключает контракт, принимает результаты выполнения обязательств по нему и расплачивается с контрагентом;
- ведомственной, когда главный распорядитель бюджетных средств принимает решение замкнуть закупочный цикл всех курируемых бюджетополучателей в одних руках в полном объеме либо выборочно;
- предметной, когда только отдельные товары, работы, услуги проходят через горнило уполномоченного органа (учреждения).

Заявленные направления координации уполномоченной структурой усилий по ведению закупочной деятельности можно дополнить территориальной, стоимостной градацией.

Общими признаками централизации во всех потенциально возможных формах является концентрация решений в едином центре управления; аккумулирование ресурсов для достижения поставленных целей приобретения продукции, иерархичность связей.

Приведенная типология актуальна, если смотреть на нее глазами регулятора контрактной деятельности.

Но в ситуации, когда заказчику указано на необходимость отказаться от проведения конкурентных процедур и заключить контракт с закрепленным в правительстве-

ном документе юридическим лицом, можно говорить о новом типе централизации. Он базируется не на деятельности уполномоченных в сфере закупок органов или учреждений, а на монополии участника контрактной системы. Именно к нему, пусть и негласно, переходят функции управления закупочным направлением. Под прямым контролем с его стороны заказчики ведут свою деятельность в определенной отрасли экономики. Управление сферой закупок приобретает черты административно-директивного подхода. В такой архитектуре исключается реализация принципа равноправия участников рынка, в его рамках становится невозможно говорить об отсутствии дискриминации, преобладающее значение получает антистимул прозрачного ведения хозяйственной деятельности, ведь государственные закупки оказываются закрыты для конкурентной борьбы.

Основным преимуществом определения правительственными правовыми контрагента по отдельно взятым объектам закупок можно назвать оптимизацию трансакционных издержек заказчика (отсутствует необходимость вести предконтрактную подготовку процедуры, объявлять торги, подводить их итоги).

Негативными последствиями делегирования экономическим агентам права быть единственным поставщиком могут стать традиционные для любой монополии факторы неэффективности. В их числе:

- «потери мертвого груза» (сокращение общественного благосостояния по причине реализации монополистом завышенной ценовой политики при снижении объемов производства, если сравнивать их с конкурентным уровнем);
- потери производственной эффективности, которые становятся следствием нереализации монополистом политики сокращения издержек;
- динамическая неэффективность, вытекающая из индифферентного отношения к вопросам повышения производительности;
- риск неисполнения либо недолжного исполнения обязательств по контракту поставщиком ввиду его недобросовестного

поведения. У заказчика остается формальная возможность прекратить договорные отношения в одностороннем порядке в случае невыполнения или недолжного исполнения условий контракта бизнес-субъектом. Однако в силу императивной нормы о передаче конкретной организации прав действовать в рамках госзакупок на отдельно взятом рынке или его сегменте заказчик лишен возможности оформить договорные отношения с альтернативным поставщиком.

От чего зависит направление движения маятника централизации? Можно предположить, что оно в меньшей степени определяется объективными причинами, связанными с неразвитостью рынка, риском не соблюсти постулаты национальной безопасности при закупке услуг в информационной сфере, фармотрасли и т. д. (Из распоряжений Правительства России следует, что в большинстве случаев единственные поставщики могут привлечь к исполнению обязательств субподрядчиков, причем в немалом объеме — до 95 % от стоимости контракта).

Скорее, ставка на единственного поставщика — следствие крайне высокой доли концентрации госструктур в экономике страны. Государство является поставщиком государства. И максимальная доля в стоимостном выражении приходится на закупки заказчиками услуг у госкорпораций, связанных с научной и инженерно-технической деятельностью.

Некоторые экономисты называют госплан 2.0 наступной необходимостью для организации современной национальной экономики в России [1]. И пока идет дискуссия на тему «план vs рынок», в оболочке контрактной системы пропагандируемая «гибкость использования бюджетных ресурсов» воплощается в новый нерыночный формат определения стороны по контракту: поставщика выбирают за заказчика, но для заказчика.

В таком контексте открывается возможность расширения трактовки понятия «цен-

трализация закупок». Особенностью такого механизма становится то, что главная роль в закупочном процессе отводится экономическому агенту, а не заказчику. Возможно, этот тренд в условиях новой нормальности станет прологом формирования единой стратегии развития контрактной системы с установлением четких критериев и показателей оценки эффективности закупок, к чему не первый год призывает Счетная палата России [3].

Библиографический список

1. *Бойко А., Козлов А.* Минпромторг допустил возрождение Госплана в оборонной промышленности. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/11/01/948305-minpromtorg-dopustil-vozrozhdenie-gosplana-v-oboronnoi-promishlennosti>.
2. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30.07.2021 № 20-АД21-3 // СПС «КонсультантПлюс».
3. *Пратура О.С.* Отдельные вопросы заключения контракта у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по пункту 2 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Сергеев М.* Госзакупки в РФ остаются непрозрачными // Независимая газета. 13.09.2022. С. 3.
5. Система госзакупок теперь нуждается только в тонкой донастройке. URL: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/2439>.
6. ФАС: поддержание конкуренции в сфере закупок — одна из ключевых задач государственной конкурентной политики. URL: <https://fas.gov.ru/news/32157>.
7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. *Эко У.* Из заметок к роману «Имя розы»: постмодернизм, ирония, удовольствие // Называть вещи своими именами: программные выступления мастеров западно-европейской литературы XX века. М.: Прогресс, 1986. С. 225.