



**Уральский
федеральный
университет**

имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

Институт экономики
и управления

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

СИСТЕМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ
И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Монография

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2019

УДК 339.186
ББК У41
С409

А в т о р ы:

д-р экон. наук, проф. Л. И. Юзвович;
канд. экон. наук, доц. Н. Ю. Исакова;
ст. преподаватель Ю. В. Истомина;
К. Е. Харжавин, И. Н. Гоголина

Р е ц е н з е н т ы:

А. В. Курдюмов, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой конкурентного права и антимонопольного регулирования ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», г. Екатеринбург

Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина и др. ; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с.

ISBN 978-5-7996-2850-5

В монографии рассматривается круг теоретических и практических вопросов, раскрывающих сущность государственных закупок и закупочной деятельности, финансовый механизм организации закупочной деятельности, история развития рынка государственных закупок. Все вопросы рассматриваются с привлечением практического материала.

Монография рекомендована студентам экономических и менеджериальных направлений подготовки, магистрантам, аспирантам и практическим работникам финансовой сферы в области организации и осуществления государственных закупок.

УДК 339.186
ББК У41

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	12
§1. Государственные закупки: понятие, структура и виды	12
§2. Система государственных закупок	21
§3. Финансовый механизм организации закупочной деятельности ...	29
Глава 2. МЕТОДОЛОГИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ НУЖД НАЦИОНАЛЬНОЙ ОБОРОНЫ	42
§1. Организационно-регулятивные аспекты исторического развития государственных закупок в сфере оборонного обеспечения России	42
§2. Организация и функционирование системы государственных закупок в сфере оборонного обеспечения на современном этапе развития	57
Глава 3. ИССЛЕДОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	72
§1. Анализ практических аспектов государственных закупок в рамках исполнения государственного оборонного заказа	72
§2. Анализ финансово-экономических показателей государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации и подведомственных организаций	87
Глава 4. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	102
§1. Актуальные проблемы государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации	102
§2. Пути и способы совершенствования государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации	114

Глава 5. АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ (на примере ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва)	124
§1. Эволюционная парадигма российского рынка государственных закупок в период 2015–2017 гг.	124
§2. Анализ эффективности использования финансовых инструментов в процессе реализации государственной закупочной деятельности	135
Глава 6. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ	162
§1. Проблемы осуществления государственных закупок в Российской Федерации	162
§2. Разработка практических мероприятий по эффективному управлению государственных закупок	169
Заключение	181
Используемая литература	185
Приложения	196

ВВЕДЕНИЕ

Интеграция экономики России в мировую торговлю и дальнейшее эволюционирование рыночных отношений, нацеленность на инновационное развитие, сохранение в приоритете социальной ориентированности государственной политики и выстраивания системы оптимизации бюджетных расходов, обуславливают необходимость своевременной переоценки подходов к формированию методов построения и управления системой государственных закупок товаров, работ, услуг и совершенствования финансового механизма государственных закупок.

Практический контент научного исследования проводится в рамках двух экономических сегментов – это оборонный комплекс и государственный сектор экономики. Таким образом, актуальность научного исследования определяется перманентными преобразованиями законодательной базы в сфере закупок, вовлечением в контрактную систему новых субъектов хозяйствования, внедрением принципов государственного мониторинга и контроллинга государственных закупок, которые в комплексе создают условия для развития конкурентоспособности экономики России, определяют потенциальные возможности и направления рационального использования бюджетных средств, а также межбюджетного перераспределения ресурсов для сбалансированного решения текущих задач. Значимость вопроса модернизации финансовых инструментов, непосредственно вовлеченных в процесс формирования и исполнения государственных заказов, определяется также необходимостью создания низко барьерной, но эффективной системы государственных закупок и достижения, при этом гармоничного сочетания бизнеса и государства.

Нарастание международной военной и геополитической напряженности, вызванные этим коррекция военной доктрины, разработка и принятие новой государственной программы вооружения в условиях замедления темпов развития национальной экономики

вкупе обуславливают необходимость совершенствования деятельности государственных институтов в области закупок, осуществляемых ведущим оборонным ведомством страны, а также повышение финансовой эффективности в сфере исполнения государственного оборонного заказа. Обеспечение своевременного и качественного удовлетворения нужд государства в области национальной обороны и безопасности превращается в главную стратегическую задачу.

Вместе с тем негативная практика реализации предшествующих государственных программ вооружения, текущие проблемы формирования государственного оборонного заказа и его исполнения посредством закупок Министерства обороны РФ демонстрируют наличие коренных проблем в этой сфере публичных отношений.

Обозначенные факторы предопределяют высокую актуальность теоретической и практической разработки методического контента в области государственных закупок оборонного ведомства и государственного сектора экономики.

Целью исследования является совершенствование финансового механизма государственных закупок путем модификации его финансовых инструментов на основе теоретических и практических обоснованных экономических решений для оптимизации бюджетных расходов, в частности и дальнейшего развития системы государственных закупок в целом.

Поставленная в научном исследовании цель решает следующие **задачи исследования**:

- изучить теоретико-методологический аспект системы государственных закупок и принципы использования действующих финансовых инструментов закупочной деятельности;
- провести исследования государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации и подведомственных организаций в рамках исполнения государственного оборонного заказа;
- проанализировать результативность применения действующего финансового механизма на примере ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва и на основе полученных данных обосновать потребность модернизации применяемых методов и способов регулирования госзаказа;

– предложить пути совершенствования финансового механизма управления государственными закупками в рамках исследованных финансовых инструментов.

Объектами исследования выступают Федеральное государственное казенное учреждение комбинат «Горный» Управления Федерального агентства по государственным резервам по Уральскому федеральному округу, выступающее в государственных закупках в роли государственного заказчика, и Министерство обороны Российской Федерации и его подведомственные организации на примере ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ и его обособленного подразделения.

Предметом исследования является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе организации государственных закупок.

Методологический инструментарий. В ходе проведения научного исследования применялись общепринятые методы и приемы научного познания экономических процессов и явлений, в том числе метод исторической ретроспективы, информационной систематизации, сравнительного анализа, статистического анализа и экспертных оценок.

Степень разработанности темы исследования. Проблеме функционирования системы государственных закупок в научной среде уделяется достаточно широкое и пристальное внимание. В разрезе общих вопросов функционирования контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд здесь можно отметить работы таких ученых, как В. П. Гусев, С. Ю. Зеленцова, С. Е. Катасонова, Н. В. Немцова, Д. А. Мамедов, А. Г. Подольский и других. Отдельные вопросы государственных закупок, осуществляемых оборонными ведомствами, рассматриваются в работах А. В. Анникова, Е. С. Аношкиной, П. Д. Кравченко, Г. А. Лавринова, Д. А. Мамедова, А. Г. Подольского, А. М. Смуров, С. К. Шойгу, С. А. Янина и других.

Огромный вклад в формирование отечественной теории системы государственных закупок, используемый авторами при научном исследовании экономической сущности и содержания государствен-

ных закупок в национальной экономической системе, внесли В. А. Горбунцов, В. П. Гринев, Т. А. Гусева, Р. В. Дадаев, С. А. Дятлов.

Финансовый механизм организации закупочной деятельности в современных условиях представлен в трудах российских ученых Р. Е. Артюхина, Т. Н. Алимпиевой, О. А. Беляевой, С. Н. Булганиной.

Методологические аспекты системы государственных закупок представлены в работах ведущих представителей научной мысли Н. Ю. Андреева, Л. Ф. Гатаулиной, С. Н. Дорониной, В. И. Евтушенко, М. Линдерс.

Особое значение в научном исследовании отведено модернизации системы государственных закупок. Вопросы практического контента имеют труды российских и зарубежных авторов В. А. Вайпан, О. С. Белокрыловой, М. В. Бесманова, М. В. Бородина, Н. Баранова, А. В. Галанович, В. П. Гринева, А. Н. Кайль, А. Г. Костюченко.

Вопросы эффективности государственных закупок нашли отражение в работах научной элиты Е. С. Вершининой, С. Н. Дорониной, А. В. Карпишина.

Проблематика системы государственных закупок рассмотрена в трудах Ф. Б. Кауфовой, К. В. Косарева, А. В. Маркеевой, С. С. Матвоян.

Изучению условий и проблем функционирования системы государственных закупок уделяется особое внимание, о чем свидетельствует рост активности проведения в последние годы на государственном уровне форумов, семинаров и конференций участников контрактной системы. Ведется регулярная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы государственных закупок, внедрению инновационных методов управления и мониторинга процессов планирования и осуществления государственных закупок. Однако, несмотря на достаточно большое число исследований, смежных с темой научной работы, вопросы эффективности применения действующих на сегодня финансовых инструментов государственных закупок остаются неурегулированными.

Научная новизна исследования заключается в следующем:
– обоснована необходимость корректировки финансового механизма управления государственными закупками;

- уточнена авторская трактовка категорий «контрактная система» и «военное имущество»;
- выявлены и проанализированы тенденции государственных закупок оборонного ведомства в ракурсе исполнения государственного оборонного заказа и государственной программы вооружения;
- разработан комплексный авторский подход к совершенствованию государственных закупок Министерства обороны и предложены пути и способы его реализации;
- предложены варианты развития и совершенствования конкретных финансовых инструментов государственных закупок.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования предложенных корректировок финансового механизма государственных закупок при формировании проектов изменения законодательства о контрактной системе. Основные положения работы могут быть использованы в регулятивной и нормотворческой деятельности государственных органов в процессе совершенствования и развития системы государственных закупок для нужд национальной обороны, в работе органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих контрольные и иные функциональные полномочия в сфере оборонных закупок, при разработке государственных программ и административных регламентов в сфере государственного оборонного заказа.

Эмпирической базой исследования выступили нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные и программные документы Правительства Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации по вопросам национальной обороны, ведомственные нормативные документы Министерства обороны РФ, официальные данные и аналитические материалы Министерства обороны Российской Федерации, сведения Единой информационной системы в сфере закупок, материалы и сведения, полученные из внутренних статистических и учетных регистров филиала ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ в г. Екатеринбурге, материалы административной и судебной практики, результаты теоретических и прикладных исследований в области государственных закупок

и исполнения государственного оборонного заказа, отчетные материалы органов государственной власти РФ, исследования и различные подходы к финансовому механизму государственных закупок, изложенные в специализированной периодической литературе и научных трудах российских ученых и специалистов по контрактной системе.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и рекомендации научной работы докладывались, обсуждались и были одобрены на научно-практических конференциях 2016–2019 гг. международного и всероссийского уровня.

Во введении определена актуальность работы, сформулирована цель и поставлены задачи исследования, обоснована научная новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе рассмотрены понятия и изложены основные отличия государственных закупок и системы государственных закупок, определена структура и виды закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы. Представлен алгоритм применения ценовых финансовых инструментов системы государственных закупок.

Вторая глава посвящена методологии системы государственных закупок для нужд национальной обороны. Изучаются организационно-регулятивные аспекты исторического развития государственных закупок в сфере оборонного обеспечения России. Рассматривается организация и функционирование системы государственных закупок в сфере оборонного обеспечения на современном этапе развития.

В третьей главе научного исследования проводится анализ практических аспектов государственных закупок в рамках исполнения государственного оборонного заказа, а также осуществляется оценка финансово-экономических показателей государственных закупок Министерства обороны РФ и подведомственных организаций.

Четвертая глава научного исследования посвящена выявлению актуальных проблем осуществления государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации. В дальнейшем рассматриваются возможные пути и способы совершенствования государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации.

Пятая глава исследования состоит из краткой исторической справки эволюционирования контрактной системы до современного уровня с расстановкой акцентов на поэтапном совершенствовании применяемых методов и способов управления государственными закупками. Также в пятой главе проведена оценка эффективности использования финансового механизма на примере конкретного предприятия, полученными по итогам анализа данными обоснована потребность в актуализации и модернизации применяемых финансовых инструментов.

В шестой главе работы обозначены основные проблемы контрактной системы, предложены возможные пути их решения на основе совершенствования финансового механизма управления государственными закупками в рамках исследованных финансовых инструментов и актуализации нормативно-правовой базы системы государственных закупок в режиме онлайн с потребностями и тенденциями экономической и политической обстановки в стране и в мире.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются основные выводы и обобщаются предложения по совершенствованию системы государственных закупок с учетом эффективного контента управления.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

§1. Государственные закупки: понятие, структура и виды

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд – совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Непосредственно процедура закупки начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и заканчивается исполнением сторонами своих обязательств по контракту.

Государственные закупки обладают многозадачностью, расширенным функционалом, они призваны обеспечивать государственные нужды в товарах, работах, услугах в различных сферах, в том числе космической, военной и иных закрытых областях науки и техники, распространяют свое действие на заказчиков всех уровней и объема финансирования. Их виды и структура адаптированы под имеющиеся потребности государства, рынка, промышленности, заказчиков, участников закупок, таким образом, чтобы при минимальных затратах трудовых, временных и финансовых ресурсов поставленные задачи достигались максимально эффективно.

Разделяя мнение большинства современных авторов, сформулируем понятие структуры государственных закупок, как совокупности способов закупок, предусмотренных законом о контрактной системе, применяемых в определяемых внешними обстоятельствами случаях, призванных обеспечивать наиболее рациональное использование бюджетных средств.

Для удобства восприятия многогранной структуры государственных закупок, предусмотренных законом о контрактной системе в редакции, вступившей в силу с 1 января 2019 г., предлагаем авторский подход к рассмотрению группировки государственных закупок по определенным признакам: допущению наличия или отсутствия конкуренции при заключении контракта, способу определения поставщика, степени открытости информации о закупке в целом или ряда сведений, содержащихся в документации или проекте контракта, типу информационного сопровождения, предъявлению дополнительных требований к участникам закупки (табл. 1).

Первый группировочный признак предусматривает деление всех закупок на конкурентные и неконкурентные, то есть закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Решение о способе закупки принимает заказчик в соответствии со своими потребностями, возможностями и с учетом норм закона о контрактной системе. К первым относятся виды закупок, подразумевающие наличие торгов в том или ином виде, то есть доведение информации о планируемой закупке до неограниченного круга лиц посредством специализированных электронных информационных систем, отбор заказчиком потенциальных претендентов, удовлетворяющих заявленным критериям, торги и заключение контракта с победителем. К конкурентным закупкам относят все виды конкурсов, аукционов, а также запросы котировок и запросы предложений.

Закупка у единственного поставщика представляет собой заключение контракта с любой организацией – поставщиком интересующих товаров, работ, услуг, определенной заказчиком в произвольном порядке. Законом о контрактной системе предусмотрены конкретные случаи и ценовое ограничение на заключение подобных контрактов.

У единственного поставщика могут размещаться заказы на товары, работы, услуги, относимые к сфере деятельности субъектов естественных монополий, водоотведение и водоснабжение, поставку электроэнергии гарантирующим поставщиком, проведение работ по мобилизационной подготовке в Российской Федерации, устранение последствий аварий и чрезвычайных ситуаций, культурные мероприятия и командировки сотрудников и т. д.

Т а б л и ц а 1

Структура государственных закупок в Российской Федерации*

Группировочный признак	Закупки						Единственный поставщик
	Конкурентные способы закупок						
Наличие конкуренции	Конкурс		Аукцион		Запрос копировок	Запрос предложений	Не предусмотрено
	Открытый	Закрытый	Открытый	Закрытый	Открытый		
Способ определения поставщика	Открытый	Закрытый	Открытый	Закрытый	Электронный	Электронный	Не предусмотрено
	Электронный	Документарный	Электронный	Документарный	Электронный		
Степень открытости	С ограниченным участием		Не предусмотрено				Не предусмотрено
	Двухэтапный						
Информационное сопровождение	С ограниченным участием		Не предусмотрено				Не предусмотрено
	Двухэтапный						
Предъявление дополнительных требований	С ограниченным участием		Не предусмотрено				Не предусмотрено
	Двухэтапный						

* Составлено авторами на основе изучения экономической литературы.

Отдельного внимания заслуживает положение о максимальной сумме одной сделки на поставку продукции повседневного спроса. Цена такого контракта не может превышать предельный размер расчетов наличными деньгами, установленный Указанием Центрального банка России¹, в сумме 100 000 рублей. При этом действует норматив на заключение таких сделок, он составляет не более двух миллионов рублей или 5 % от совокупного годового объема закупок, указанного в плане-графике на текущий финансовый год.

Существующие нормативно-правовые акты, методические рекомендации и разъяснения уполномоченных на это органов власти в сфере закупок не содержат данных, обосновывающих размеры установленных ограничений. По нашему мнению, которое далее в работе будет обосновано конкретными расчетами, заданный лимит по свободному заключению договоров без проведения закупочных процедур значительно занижен и не учитывает потребности заказчиков в современной экономической ситуации.

Согласно закону о контрактной системе совокупный годовой объем закупок (далее – СГОЗ) – это объем финансового обеспечения, утвержденный на финансовый год и направляемый заказчиком на осуществление закупок в соответствии с планом-графиком закупок, рассчитываемый по формуле (1). Установление данного суммового ограничения направлено на недопущение расходования бюджетных средств заказчиками неэффективными способами, на повышение конкуренции, на достижение заданных параметров закупок при минимальных ценах. Основная рекомендация экономистов-экспертов заказчикам во избежание превышения установленных лимитов в связи с полным или частичным уменьшением доведенного финансирования, возникновением непредвиденных обстоятельств, требующих незамедлительного заключения контракта и его исполнения, планировать свою деятельность и осуществлять закупки преимущественно конкурентными способами.

¹ Указание Центрального банка России от 07.10.2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» (зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2014 г. № 32079).

$$\text{СГОЗ} = \sum_{i=1}^n \text{НМЦК}i + \sum_{j=1}^m \text{ЕП}j, \quad (1)$$

где i – номер конкурентной закупки; n – количество конкурентных закупок; НМЦК i – начальная максимальная цена контракта конкурентной закупки; j – номер закупки у единственного поставщика; m – количество закупок у единственного поставщика; ЕП j – закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии со статьей 93 закона о контрактной системе.

Все дальнейшие группировочные признаки распространяются только на конкурентные способы закупок.

По способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), как уже было сказано выше, закупки подразделяются на курсы, аукционы, запросы предложений и запросы котировок. Наиболее широко распространен и активно применяется открытый аукцион в электронной форме (электронный аукцион), данный способ закупки обеспечивает максимально возможный уровень открытости, прозрачности и антикоррупционности, поскольку между участниками и заказчиком существует посредник – оператор электронной площадки, призванный пресекать возможный сговор. Победителем такой процедуры признается участник, предложивший минимальную цену. Согласно закону о контрактной системе электронный аукцион является предпочтительной процедурой определения поставщика.

Конкурс – более длительная и сложная процедура в отличие от аукциона. Конкурс – единственный способ закупки, при котором победителем является участник, предложивший наилучшие условия исполнения контракта, то есть, помимо цены, критериями оценки могут быть расходы на эксплуатацию, качественные и функциональные характеристики объекта закупки; квалификация участника закупки, в том числе наличие у него финансовых ресурсов. Конкурс может быть двухэтапным или с предквалификационным отбором, если его предметом являются технологически сложные работы или работы по сохранению культурного наследия. При этом к участникам предъявляются дополнительные требования и соответствие участника оценивается комиссией заказчика до проведе-

ния финансовой составляющей конкурса – до торгов. Данная мера позволяет не допустить недобросовестной конкуренции и последующего за ней некачественного исполнения контракта или его полного неисполнения.

На каждом этапе проведения закупочной процедуры, то есть непосредственного определения исполнителя контракта, когда заказчик уже определился со своими потребностями, получил для удовлетворения конкретной нужды бюджетное финансирование, решается своя задача. Рассмотреть данную ситуацию предлагается на примере электронного аукциона (рис. 1).

Электронный аукцион указан в законе о контрактной системе как предпочтительный способ закупки. Статистика единой информационной системы, рассматриваемая далее в работе, подтверждает данный факт, однако согласимся с мнением Т. Н. Трефиловой, что процедура электронного аукциона имеет ряд недостатков, ведущих к неэффективному или несвоевременному освоению заказчиком бюджетных средств.

Так, статьей 31 закона о контрактной системе установлено требование о соответствии участников закупки ряду критериев. Удовлетворение данным нормам участник просто декларирует в своей заявке без приложения документов, при этом комиссия заказчика не имеет права требовать подтверждения достоверности предоставленных участником сведений.

На практике получается, что установленная законом норма попросту не работает, поскольку в результате к закупке допускаются на равных условиях все, в том числе недобросовестные компании.

Вторая, часто обсуждаемая специалистами в данной области, проблема электронных аукционов тесно связана с первой. Высокий уровень конкуренции, вызванный невозможностью заказчика отказать в допуске к торгам недобросовестным участникам, ведет к демпингу, итогом которого становится некачественное или несвоевременное исполнение контракта либо отказ победителя от заключения или полного исполнения контракта. Предусмотренные законом о контрактной системе для подобных ситуаций меры являются слишком мягкими и неадекватными в отношении ущерба, наносимого эффективности расходования бюджетных средств.



Рис. 1. Порядок проведения электронного аукциона
(составлено авторами на основе изучения экономической литературы)

Запрос котировок – способ, используемый, как правило, для небольших закупок с участием местных поставщиков, при котором победителем, как и в аукционе, признается участник с наименьшей ценой.

При данном способе закупки действует ограничение по начальной (максимальной) цене контракта, которая не должна превышать пятьсот тысяч рублей, а общая сумма закупок, проведенных способом запроса котировок, не может быть более 10 % совокупного годового объема закупок заказчика.

Запрос предложений – инновация закона о контрактной системе, способ закупки, применяемый в строго установленных законом случаях. Редко используемая процедура еще и потому, что имеет ряд нормативно-правовых упущений, не урегулированных законодательно.

С точки зрения открытости закупочные процедуры подразделяются на открытые и закрытые. Закрытые способы закупок (конкурсы и аукционы) заказчики вправе использовать в случае, если сведения о закупке составляют государственную тайну или данные, содержащиеся в закупочной документации, являются государственной тайной. Оценить количество, ценовой диапазон, общий объем закупок в стоимостном выражении, отрасли или сферы деятельности, в которых осуществляются закрытые закупочные процедуры, не представляется возможным, поскольку информация о таких закупках не размещается в единой информационной системе, так же как и контракты, заключенные по итогам таких отборочных процедур не включаются в открытый реестр государственных контрактов, доступный для всех пользователей Интернета.

В целом законом о контрактной системе предусмотрено более десяти видов закупочных процедур, применяемых в различных ситуациях и строго определенных условиях. В этой связи согласимся с высказыванием ряда авторов, что данный закон перезагружен сложными в толковании нормами, имеет правовые коллизии, не учитывает некоторые особенности функционирования определенных отраслей экономики. Данные факты подтверждаются широкой судебной и правоприменительной практикой. Решение означенных проблем, по нашему мнению, должно лежать в плоскости

тесного взаимодействия всех органов власти, вовлеченных в законотворческий процесс, а также расстановки приоритетов государства не найти и наказать заказчика за нарушения в сфере закупок, а предупредить возможные ошибки и дать разъяснения о действиях в неурегулированных законодательно ситуациях.

С внедрением информационно-коммуникационных технологий в сферу закупок, активным оснащением заказчиков современными компьютерами, беспроводной связью, спутниковой связью по закрытым каналам, закупки практически в полном объеме переходят в плоскость электронного документооборота. Документарными остаются только процедуры, сведения о которых составляют государственную тайну. Электронный документооборот позволяет расширить возможности всех участников контрактной системы. Размещение информации о закупке в сети Интернет взаимовыгодно для заказчика и участника, так как увеличение конкуренции снижает цены, а открытие доступа к закупкам в других регионах способствует развитию бизнеса. Контролирующим органам открытость и доступность информации дает возможность проводить камеральные проверки, а также выявлять нарушения в режиме онлайн по текущим закупкам, выдавать предписания об их устранении, не допуская тем самым нерационального, неэффективного или нецелевого использования бюджетных средств.

Закон о контрактной системе предусматривает также ряд дополнительных мер, направленных на регулирование экономической ситуации в стране, конкретные случаи применения которых указываются в подзаконных нормативно-правовых актах. Данные мероприятия обязательны к применению заказчиками при проведении открытых конкурентных закупок. В качестве основных можно назвать следующие:

– поддержка государством развития малого бизнеса осуществляется через установление минимального объема заказов, обязательных к размещению только для субъектов малого предпринимательства, в размере 15 % от СГОЗ. Данное направление, как уже говорилось, является одним из приоритетных для поддержания стабильного роста экономики страны;

– применяется национальный режим в целях защиты внутреннего рынка Российской Федерации и развития национальной экономики, а также поддержки отечественных товаропроизводителей;

– предоставление преимуществ в отношении цены контракта в размере до 15 % участникам, являющимся учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы или организациями инвалидов;

– пресечение приобретения заказчиками товаров, работ, услуг с необоснованно завышенными качественно-функциональными характеристиками, по ценам выше среднерыночных, в количестве, несоответствующем реальным потребностям заказчиков. Одной из новелл закона о контрактной системе стало положение о нормировании. Общие правила нормирования установлены постановлениями Правительства Российской Федерации. Каждое ведомство и министерство с учетом своей специфики разработало нормы разрешенных к закупке подведомственным организациям товаров, работ, услуг. Данные нормы содержат перечень товаров, работ, услуг, их качественные характеристики, максимальную стоимость, количественное ограничение. Заказчик при планировании расходования бюджетных средств учитывает утвержденные нормы, а также соблюдает их при непосредственном исполнении бюджетной сметы, независимо от выбранного способа закупки.

Из сказанного выше можно сделать вывод о том, что закон о контрактной системе призван решать задачи, связанные не только с целевым, экономным и рациональным использованием бюджетных средств, но также и влиять на развитие и оказывать защиту нуждающимся в этом секторам национальной экономики, формировать и укреплять некоторые сегменты товарных рынков, стимулировать деловую активность определенных категорий производителей.

§2. Система государственных закупок

Система государственных закупок в отличие от понятия «государственная закупка» представляет собой совокупность действий всех участников контрактной системы. При этом каждый из участ-

ников преследует свою конкретную цель: наиболее эффективное расходование бюджетных средств, получение права на заключение и исполнение контракта для извлечения прибыли, соблюдение законности проведения процедуры закупки и расходования бюджетных средств, разработка нормативно-правовых актов регулирующих данную сферу деятельности. В целом система государственных закупок призвана законными способами удовлетворять государственные и муниципальные нужды, давая возможность каждому участнику контрактной системы наиболее эффективно достигать своих целей.

Под государственными нуждами понимается потребность Российской Федерации в товарах (работах, услугах), необходимых для осуществления функций государственного управления, решения социально-экономических, оборонных, технологических, научных и иных задач, реализации целевых программ, а также для решения значимых общенациональных проблем. Государственные закупки финансируются из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ и направлены на достижение строго определенных целей.

В Российской Федерации на сегодняшний день закупки бюджетов всех уровней отнесены к сфере контрактной системы и регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон разрабатывался и обсуждался более двух лет, поскольку приоритетной целью его создания было объединение в одном документе опыта закупок развитых стран мира, с учетом особенностей развития и функционирования промышленного сектора экономики, товарного рынка, денежно-кредитной и бюджетной политики России и усовершенствование своего предшественника в сфере закупок, а именно Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ. Не согласимся с мнением некоторых авторов, что последняя цель закона о контрактной системе достигнута, поскольку практика его применения в течение четырех лет показывает факт неустранения ряда застаревших проблем и появления новых.

Основы современных норм и положений об осуществлении закупок государственными структурами в нашей стране были заложены в XVII в. Уже тогда главной целью размещения государственного заказа было сокращение затрат и противодействие нецелевому использованию средств казны, путем проведения закупок на конкурсной основе.

Но после событий 1917 г. в нашей стране формирование законодательства о государственных закупках приостановилось. Централизованная экономика Советского Союза практически отказалась от конкурентных способов закупок и применяла инструменты торгов только исключительно в целях обеспечения особо важных функций государства и закупки специальной продукции.

В 90-х гг. XX в. начался переход от централизованной к рыночной модели экономики, что потребовало принятия специфических нормативно-правовых актов, регулирующих поставки для государственных нужд. Реформа системы госзакупок стартовала с принятия Указа Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Недостатки и недоработки данного указа, быстро проявившие себя при практическом его применении, были частично нивелированы Федеральным законом от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Принятие этих нормативно-правовых актов можно считать первым этапом построения в России современной рыночной системы государственного заказа, учитывающей производственные, рыночные, ментальные особенности страны после распада СССР. Но следует отметить, что основной целью данных документов была борьба с коррупцией в аппарате чиновников государственной службы, а не эффективное применение рыночных финансовых механизмов для достижения максимального уровня удовлетворения государственных потребностей при минимально возможном значении их стоимости.

Инициаторами второго этапа реформы государственного заказа выступили Министерство экономического развития и торговли

Российской Федерации и Федеральная антимонопольная служба России. Был разработан Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Ключевыми целями и задачами данного закона были, так же как и ранее, достижение максимальной эффективности закупок и снижение уровня коррупции, дополнительно при этом нормативно закреплялись способы закупок и условия допуска участников. В данном законе впервые появляются первые положения об ответственности заказчиков за нарушения в сфере закупок.

Активное развитие информационно-коммуникационных технологий, новые потребности и возможности товарного рынка и сферы производства, усиление контрольной функции государства при расходовании бюджетных средств привели к необходимости разработки нового закона, учитывающего не только область непосредственного размещения заказа, но включающего и планирование, и постзакупочный (итоговый) мониторинг деятельности, и усиление норм ответственности заказчиков за нарушение требований в сфере госзаказа. Так, с 1 января 2014 г. вступил в силу и действует федеральный закон о контрактной системе.

Данный закон определяет контрактную систему как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Основные принципы закона о контрактной системе:

- открытость, полнота, достоверность, прозрачность, общедоступность информации;
- обеспечение добросовестной конкуренции, то есть создание условий, равных для всех участников;
- привлечение квалифицированных специалистов к организации закупок со стороны заказчиков;
- стимулирование закупок высокотехнологичной и инновационной продукции;
- единство контрактной системы;
- ответственность заказчика за результативность удовлетворения государственных нужд и эффективность закупок.

Таким образом, система государственных закупок на сегодня рассматривается в рамках контрактной системы и включает в себя следующие элементы:

– заказчик – государственный заказчик, осуществляющий закупки за счет бюджетных средств и действующий от имени Российской Федерации. Таким образом, государство в системе госзакупок выступает в роли покупателя, заинтересованного в приобретении реально требуемого объема и типа продукции в установленный контрактном срок, при оптимальном соотношении «цена – качество». Для достижения заданных результатов используются такие инструменты, как планирование, нормирование, обоснование начальной (максимальной) цены контракта, различные каталоги и классификаторы, обязательность применения штрафных санкций, экспертная приемка результатов исполнения контракта;

– участник закупки – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, осуществляющее торговую или производственную деятельность, также в сфере услуг, зарегистрированное в специализированных электронных системах государственных закупок и изъявившее намерение поставить товар, выполнить работы, оказать услуги на условиях, указанных в объявленной закупке, путем подачи соответствующей заявки;

– поставщик (подрядчик, исполнитель) – это участник закупки, с которым заключается государственный контракт по итогам закупочных мероприятий в соответствии с законом;

– уполномоченный орган – это орган власти, на который возложены полномочия по проведению централизованных закупок. Суть централизации заключается в объединении закупок однородной (идентичной) продукции для различных заказчиков в одну закупку. Целью централизованных закупок является экономия бюджетных средств за счет, во-первых, получения оптовых цен на крупный заказ, во-вторых, отсутствием потребности дублирования типовых функций специалистов по закупкам у нескольких заказчиков. Преимущества таких закупок с точки зрения государства выражаются в упрощении контрольных процедур за закупочной деятельностью

заказчиков, а также развитию конкуренции посредством повышения интереса потенциальных поставщиков к масштабным закупкам;

– контрольные органы – органы исполнительной власти всех уровней, уполномоченные на осуществление контрольных мероприятий действий/бездействия участников контрактной системы. На федеральном уровне к ним относятся Федеральное казначейство Российской Федерации и Федеральная антимонопольная служба России. Их главной задачей является контроль целевого и эффективного расходования бюджетных средств, выявление нарушений при размещении госзаказов;

– федеральные органы исполнительной власти различных уровней по регулированию контрактной системы занимаются выработкой государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок;

– специализированная организация – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком на договорной основе для выполнения отдельных функций при определении поставщика (подрядчика, исполнителя). Как правило, специализированные организации приглашаются заказчиками при проведении технологически сложных, наукоемких закупок, подразумевающих большой объем подготовительных работ, этапность проведения закупки, либо в случае отсутствия у заказчика специалиста по закупкам, прошедшего специальное повышение квалификации;

– эксперт и/или экспертная организация – это юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, обладающее специализированными знаниями, квалификацией, оборудованием, осуществляющее деятельность на основе договора, по экспертной оценке, предмета экспертизы (поставленного по контракту товара, выполненной работы, оказанной услуги). Законом о контрактной системе предусмотрены особые случаи обязательного привлечения заказчиком экспертной организации (эксперта) при исполнении контракта;

– информационные системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (единая информационная система, электронные площадки, подсистема бюджетного планирования госу-

дарственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет») – совокупность информации в базах данных, обеспечивающих ее хранение и обработку, а также ее представление и использование посредством специализированных технических средств и сети Интернет. Не подлежат размещению в информационных системах сведения, составляющие государственную тайну.

С учетом сказанного и принимая во внимание нормы закона о контрактной системе, представим систему государственных закупок как процесс взаимодействия всех ее элементов, каждый из которых имеет свой функционал.

Заказчик для удовлетворения своих потребностей размещает предусмотренную законом информацию в информационных системах, участник закупки для получения права на исполнение контракта подает заявку на участие в закупке посредством информационных систем, контракт заключается с участником, признанным победителем. При исполнении контракта в случаях, прямо прописанных в законе, привлекается экспертная организация. Проверочные мероприятия контрольных органов распространяются на всех участников системы госзаказа.

Структура системы государственных закупок в авторской интерпретации представлена на рис. 2.

По данным Министерства финансов Российской Федерации об исполнении федеральных бюджетов, в последние пять лет ежегодно от 20 до 40 % расходов направляются на финансирование государственных закупок. Высокий уровень данного показателя говорит о существенной значимости государственного заказа в затратной статье бюджета страны, от объема которого напрямую зависит сбалансированность бюджета, его дефицит или профицит.

Поэтому современная экономика использует систему государственных закупок как инструмент управления государственными финансами, возлагая на него следующие функции:

– стабилизация при необходимости и стимулирование к активному развитию экономики страны. Как уже было сказано, при размещении заказа государство выступает на рынке покупателем това-

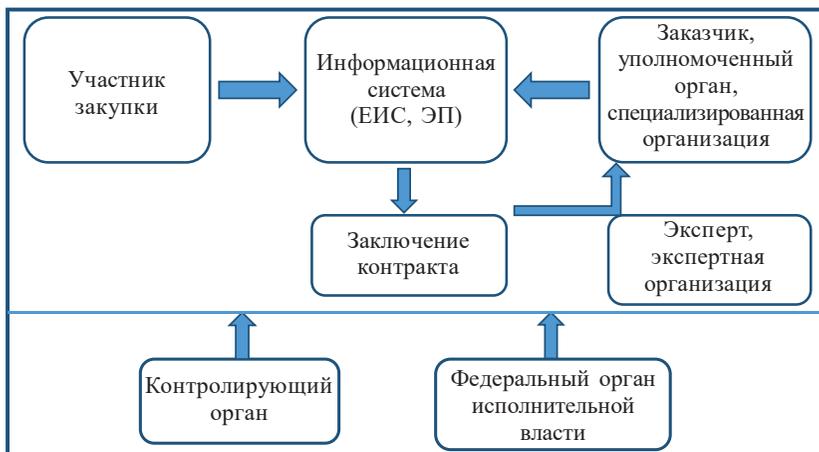


Рис. 2. Структура системы государственных закупок
(составлено авторами на основе изучения
нормативно-правовой базы)

ров, работ, услуг, поэтому посредством изменения объема расходов средств может оказывать влияние на уровень спроса. Рост государственных расходов увеличивает спрос. Хозяйствующие субъекты, получив оплату по государственному контракту за поставленную продукцию, получают возможность поднять свои расходы на основе собственной предельной склонности к потреблению, способствуя этим росту общего спроса и валового внутреннего продукта. Данный механизм запускает процесс мультипликации национального дохода;

– в области ценовой политики на товары, работы, услуги реализуется регулятивная функция. Государственные заказы формируют гарантированный рынок сбыта, которому свойственна стабильность цен, отсутствие рисков неплатежей, возможность реализации товаров оптовыми объемами на заранее означенных в контрактах условиях. Также государством может осуществляться закупка определенных товаров (например, сельскохозяйственной продукции) в целях поддержания рыночных цен на требуемом уровне;

– поддержка отечественных производителей, организаций инвалидов. С этой целью Министерством экономического развития РФ

совместно с профильными ведомствами разработаны специальные перечни товаров, работ, услуг, приобретение которых в рамках контрактной системы возможно только у определенных групп производителей;

– привлечение к участию в закупках представителей социально ориентированных, некоммерческих организаций и малого бизнеса, в том числе индивидуальных предпринимателей. Ежегодно в нашей стране разрабатывается и утверждается программа государственной поддержки малого бизнеса. Заинтересованность государства в поддержке данной категории субъектов экономики связана с тем, что стабильность экономики страны обеспечивается в том числе и за счет успешного развития малых предприятий благодаря особенностям их функционирования: легкая адаптация к экономическим изменениям, гибкость и простота управления, большее доверие потребителей и обеспечение более высокого процента занятости населения, чем крупные корпорации.

Таким образом, система государственных закупок является многогранной и многоуровневой структурой, оказывающей комплексное влияние на экономику страны в целом, способствуя ее росту и инновационному развитию, а также повышая качество оказываемых социальных услуг. Посредством реализации возложенных на систему государственных закупок функций, государство решает не только задачи удовлетворения государственных нужд, но и использует ее в качестве инструмента экономической политики.

§3. Финансовый механизм организации закупочной деятельности

В общепринятом смысле финансовый механизм рассматривается как совокупность инструментов, методов, форм и рычагов воздействия на экономическое развитие и социальное состояние общества в процессе распределения финансовых ресурсов.

С точки зрения контрактной системы, по мнению авторов, финансовый механизм закупочной деятельности возможно интерпретировать как комплекс мероприятий, осуществляемых всеми

участниками контрактной системы и направленных на максимально эффективное расходование бюджетных средств с целью удовлетворения государственных потребностей.

В качестве инструментов финансового механизма в этом случае могут рассматриваться такие действия участников контрактной системы, как:

- планирование закупок на период, соответствующий сроку действия закона о бюджете, и на текущий финансовый год;
- обоснование цены, количества и необходимости закупки с помощью таких элементов, как расчет начальной максимальной цены контракта, соблюдение требований нормирования;
- выполнение установленных законом о контрактной системе преимуществ, ограничений и нормативов для определенного круга организаций;
- осуществление ведомственного контроля и экспертной приемки результатов исполнения контрактов;
- применение заказчиком мер ответственности к поставщику (исполнителю, подрядчику) в случае некачественного или несвоевременного исполнения или неисполнения контракта;
- проведение контрольными органами проверочных мероприятий с целью выявления нарушений, их устранения, пресечения их повторного совершения.

Финансовый механизм организации закупочной деятельности встраивается в систему государственных закупок, является ее неотъемлемой составляющей и одним из рычагов управления расходами бюджета. Механизм финансирования государственных закупок призван повысить результативность расходования бюджетных средств, достичь более полного контроля над бюджетными финансовыми потоками, предупредить и предотвратить необоснованное нарастание затрат, оптимизировав, тем самым, расходы бюджета в целом.

Первым пунктом в ходе оптимизации бюджетных расходов целесообразно рассматривать взаимосвязь формирования государственных закупок и бюджетного процесса. Обе системы располагаются во времени в определенном порядке. С этой точки зрения процесс осуществления государственных закупок может быть представлена в виде схемы, как показано на рис. 3.



Рис. 3. Процесс осуществления государственных закупок (составлено авторами на основе изучения нормативно-правовой базы)

На каждом из трех указанных укрупненных этапов (планирование, осуществление закупок, исполнение контрактов) проводятся свои предусмотренные законом и закрепленные иными подзаконными актами мероприятия и используются свои финансовые инструменты.

С 2017 г. заказчики, являющиеся получателями бюджетных средств федерального уровня, осуществляют мероприятия по планированию (первому из элементов финансового механизма государственных закупок) в электронном виде с помощью программного обеспечения в подсистеме «Электронный бюджет» государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами. Такое новшество пришло на смену бумажному документообороту, ускорив, упростив и систематизировав процедуры рассмотрения, изучения, согласования или отклонения заявок (проектов смет) подведомственных учреждений распорядителями и главными распорядителями бюджетных средств.

Данный шаг, безусловно, является примером совместного развития контрактной системы и бюджетного планирования, подчеркивает системность и проработанность вопросов развития нормативно-правовой базы с одной стороны, но, с другой – трехлетнее планирование делает невозможным определение реальных потребностей заказчиков в будущих периодах и включенные в проекты смет и планы закупок конкретные закупки становятся эфемерными, так же как и коммерческие предложения, являющиеся обоснованием начальной (максимальной) цены закупки. Разрыв стадии формирования бюджета и осуществления закупки задача, решаемая крайне сложно, поскольку вопросы налогово-бюджетной политики и разработки и внедрения рыночных механизмов находятся в компетенции разных органов федеральной законодательной и исполнительной власти. Кроме того, на сегодня действует не классическая цепочка: определение потребности – обоснование необходимости удовлетворения потребности – выделение требуемого финансирования – осуществление закупки – удовлетворение потребности – оценка результатов, а перестановка нескольких ее звеньев местами. На практике в условиях оптимизации бюджета расходы заказчиков формируются исходя не из потребностей, а из финансовых возможностей соответствующего бюджета, поэтому не все государственные нужды могут быть удовлетворены. Сначала происходит доведение ассигнований, а затем их распределение на те нужды, которые имеются у государственного заказчика. Уже на этапе планирования получатель бюджетных средств фактически лишен возможности сформировать свои реальные потребности и запросить распределение ассигнований по кодам бюджетной классификации в пределах общей суммы согласно своим реальным нуждам.

Ситуация, когда расходы бюджета распределяются между кодами бюджетной классификации и получателями бюджетных средств не согласно их потребностям и заявкам, а на основании сметы текущего финансового года и с учетом доходной части бюджета, по мнению экономистов-аналитиков и мы соглашаемся с ними, оказывает отрицательное влияние на эффективность и целевую направленность расходования средств бюджетов, снижая эффективность закупок в целом.

Несмотря на существующее несоответствие бюджетного законодательства и закона о контрактной системе общепринятым нормам последовательности экономического прогнозирования, этап планирования имеет исключительно важное значение как для бюджета, так и для получателя бюджетных средств. На этой стадии государственный заказчик определяет свои первоочередные потребности из многочисленного объема имеющихся, обосновывает необходимость их удовлетворения, изучает рынок с целью получения сведений о стоимости требуемых товаров, работ, услуг, определяет способ проведения закупки, учитывает количественные, качественные и ценовые ограничения, установленные главным распорядителем в правилах нормирования.

На втором этапе, начинающемся с доведенных до государственного заказчика лимитов бюджетных обязательств и утвержденного плана-графика закупок на текущий финансовый год, происходит непосредственное освоение бюджетных средств путем осуществления закупок способами, разрешенными действующим законодательством о контрактной системе.

Таким образом, равномерное и своевременное доведение бюджетных средств до заказчиков существенно влияет на принятие решения о способе закупки, при этом выбор в пользу низкоконкурентных или неконкурентных способов, таких как запрос котировок или единственный поставщик, значительно снижает эффективность и рациональность использования средств бюджетов заказчиками всех уровней.

На этапе осуществления закупки заказчики, соблюдая или нарушая требования, установленные законом о контрактной системе, оказывают непосредственное влияние на экономическую ситуацию в стране.

Бережливое и равномерное расходование бюджетных средств, достижение максимального удовлетворения государственных нужд при минимальных затратах и своевременное принятие мер по недопущению нарушений финансово-бюджетной дисциплины, позволяют осуществлять государственные закупки наиболее эффективным способом.

Приказом Министерства экономического развития России² утверждены методические рекомендации о применении методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Данный документ устанавливает следующие методы:

1. Метод сопоставимых рыночных цен (формула (2)):

$$\text{НМЦК}_{\text{рын}} = \frac{v}{n} \cdot \sum_{i=1}^n \text{Ц}_i, \quad (2)$$

где $\text{НМЦК}_{\text{рын}}$ – начальная максимальная цена контракта, определяемая методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); v – количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги); n – количество значений, используемых в расчете; i – номер источника ценовой информации; Ц_i – цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером i , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках.

В целях определения однородности совокупности значений выявленных цен, используемых в расчете начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) в соответствии с рассматриваемым документом, определяется среднее квадратическое отклонение (формула (3)) и коэффициент вариации (формула (4)).

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\text{Ц}_i - \langle \text{Ц} \rangle)^2}{n - 1}}, \quad (3)$$

где σ – среднее квадратическое отклонение; i – номер источника ценовой информации; n – количество значений, используемых в расчете; Ц_i – цена единицы товара, работы, услуги, указанная в источ-

² Приказ Министерства экономического развития России от 02.10.2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

нике с номером i ; $\langle \Pi \rangle$ – средняя арифметическая величина цены единицы товара, работы, услуги.

$$V = \frac{\sigma}{\langle \Pi \rangle} \times 100. \quad (4)$$

где V – коэффициент вариации; σ – среднее квадратичное отклонение; $\langle \Pi \rangle$ – цена товара, работы, услуги.

2. Нормативный метод (формула (5)):

$$\text{НМЦК}_{\text{норм}} = v \cdot \Pi_{\text{пред}}, \quad (5)$$

где $\text{НМЦК}_{\text{норм}}$ – начальная максимальная цена контракта, определяемая нормативным методом; v – количество (объем) закупаемого товара, работы, услуги; $\Pi_{\text{пред}}$ – предельная цена единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках нормирования в сфере закупок.

3. Тарифный метод (формула (6)):

$$\text{НМЦК}_{\text{тариф}} = v \cdot \Pi_{\text{тариф}}, \quad (6)$$

где $\text{НМЦК}_{\text{тариф}}$ – начальная максимальная цена контракта, определяемая тарифным методом; v – количество (объем) закупаемого товара, работы, услуги; $\Pi_{\text{тариф}}$ – цена (тариф) единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках государственного регулирования цен (тарифов) или установленная муниципальным правовым актом.

4. Затратный метод применяется в случае невозможности использования иных способов, предусмотренных частью 1 статьи 22 закона о контрактной системе или в дополнение к другим методам. Данный метод заключается в определении НМЦК как суммы произведенных затрат и обычной прибыли, характерной для конкретной сферы деятельности.

5. Проектно-сметный метод разрешен для определения НМЦК на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора, на основании проектной документации (включающей сметную стоимость работ), разработанной и утвержденной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основным методом обоснования начальной (максимальной) цены является метод сопоставимых рыночных цен, то есть сбор и анализ коммерческих предложений потенциальных участников закупки. На практике данный способ в последние два года применения дает все больше сбоев, поскольку коммерческие организации представляя свои предложения, завышают цены. Во-первых, включая в стоимость свои затраты на участие в закупке (наличие специалистов в штате, работа на электронной площадке с электронной подписью, обслуживание обеспечения заявки и исполнения контракта); во-вторых, оставляя себе возможность торговаться; в-третьих, рассчитывая быть единственным участником и иметь право на заключение контракта по начальной цене. Объективно такая ситуация создает неблагоприятные условия для заказчика в отношении формирования им стартовой цены, не позволяя объявить закупку по реальной стоимости, тем самым отвлекая бюджетные средства. Иные источники информации, разрешенные к использованию методическими рекомендациями при применении метода сопоставимых рыночных цен, являются недостаточными, трудоемкими в поиске и малоинформативными в итоге. Так, например, информация, размещаемая на официальных сайтах организаций, в большинстве случаев имеет отметку о том, что ценовые предложения не являются публичной офертой, а значит не могут быть использованы заказчиком в качестве обоснования НМЦК.

Проблема корректности формирования начальной цены методом сопоставимых рыночных цен в существующей интерпретации активно обсуждается специалистами в сфере закупок. Считаем, что ее решение позволит оптимизировать расходы бюджета, в том числе за счет качественного повышения конкуренции, снижения затрат на проведение повторных процедур и формирования ответ-

ственности у потенциальных участников закупок за содержание предоставляемых коммерческих предложений.

На этом же этапе осуществляется обоснование закупки и соблюдение установленных требований нормирования. Главный распорядитель бюджетных средств (далее – ГРБС) разрабатывает положения нормирования для всех своих подведомственных организаций. Предмет закупки проверяется заказчиком на включение в специальный перечень норм, сопоставляется требуемое и разрешенное количество, максимально допустимые и обоснованные сложившейся на рынке ситуацией цены. Нормирование является инновацией закона о контрактной системе и не имеет истории практического применения. Данное обстоятельство рождает очередное неурегулированное противоречие рассматриваемого закона, которое заключается в невозможности учесть рыночные колебания цен во всех регионах России в едином документе, предусмотреть все требуемые в процессе хозяйственной деятельности подчиненных учреждений товары, работы, услуги.

Выявление контролирующими органами нарушений заказчиком требований нормирования не решает проблему, а лишь констатирует факт ее наличия. Одним из возможных вариантов выхода из сложившейся ситуации, как мы считаем, может стать кардинальный пересмотр подхода к формированию ГРБС номенклатуры нормируемой продукции.

Разработка технического задания – этап, на котором заказчик устанавливает определенные требования к закупаемым товарам, работам, услугам. При неверном описании заказчиком характеристик продукции высока вероятность получения заказа, неудовлетворяющего реальные потребности, а значит, неэффективного расходования бюджетных средств.

Условия закупки, такие как обеспечение заявки и исполнения контракта, установление ограничений и предпочтений, сроки исполнения и оплаты контракта, способ закупки, требования к участникам закупки, формируют определенный круг потенциальных участников. Чем менее загружена закупка требованиями, тем более высокий уровень конкуренции может ожидать заказчик. Привлече-

ние к участию в закупке большого числа участников позволяет заказчику получить продукцию по более низкой цене. С другой стороны, существенное снижение цены участником закупки ведет впоследствии к невозможности заключения или качественного, или своевременного, или в принципе исполнения контракта. Контракты с демпинговой ценой составляют почти половину в доле расторгаемых контрактов. По данным Единой информационной системы, 2015 г. стал рекордным по количеству расторгнутых контрактов (более 12,5 % от заключенного числа). При этом не было отмечено существенного изменения общей суммы закупок по сравнению с 2014 и 2016 г.

Для защиты заказчика от недобросовестных участников закупок применяется такой финансовый инструмент, как обеспечение исполнения контракта. Размер такого обеспечения определяется заказчиком в пределах от 5 до 30 % начальной (максимальной) цены контракта согласно закону о контрактной системе. Существенным условием при этом является увеличение заявленного размера обеспечения в полтора раза при снижении НМЦК более чем на 25 % (формула (7)).

$$\sum_{\text{обик}} = \text{НМЦК} \cdot k, \quad (7)$$

где $\sum_{\text{обик}}$ – сумма обеспечения исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту; НМЦК – начальная максимальная цена контракта (конкурентной закупки); k – коэффициент, устанавливаемый заказчиком в размере от 5 до 30 % НМЦК, но не менее суммы аванса. Таким образом, соблюдается условие, указанное ниже (формула (8)):

$$\text{если } \frac{Ц_k}{\text{НМЦК}} > \frac{1}{4}, \text{ то } \sum_{\text{обик}} \cdot 1,5, \quad (8)$$

где $Ц_k$ – цена контракта, предложенная победителем конкурентной закупки; НМЦК – начальная максимальная цена контракта; $\sum_{\text{обик}}$ – сумма обеспечения исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту.

Заканчивается второй этап осуществления расходования бюджетных средств заключением контракта и переходом на стадию его исполнения.

Как было сказано выше, третья стадия освоения доведенных до заказчика лимитов бюджетных обязательств состоит из исполнения контракта, приемки и оплаты результатов его исполнения, проверки контрольно-ревизионными органами деятельности заказчика в отношении правомерности использования бюджетных средств и соблюдении требований законодательства о контрактной системе.

При исполнении контракта для достижения заданного результата, а именно, качественного удовлетворения нужд заказчика в установленный срок, ключевую роль играет ответственный подход исполнителя к выполнению своих обязательств по контракту и постоянный контроль заказчика за ходом работ. Контрактом в обязательном порядке предусматриваются меры ответственности (пени, штрафы) в отношении стороны, нарушающей условия контракта.

Применение таких мер к поставщику, подрядчику, исполнителю, с одной стороны, пополняют бюджет соответствующего уровня, с другой – призваны дисциплинировать контрагента и способствовать его обязательности как при исполнении текущего, так и последующих контрактов.

Но, как уже было сказано выше, предусмотренные на сегодня законом о контрактной системе размеры санкций в отношении недобросовестных исполнителей государственных контрактов слишком малы и не оказывают должного влияния. Включение проштрафившихся контрагентов в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП) также является недостаточно эффективным, так как, во-первых, не все случаи нарушения условий контракта подразумевают внесение в РНП; во-вторых, некоторые участники рынка, так называемые фирмы-однодневки, не дорожат своей репутацией и историей работы. Учредители таких компаний после включения в реестр недобросовестных поставщиков создают новое юридическое лицо на подставные лица и продолжают свое вредоносное функционирование на рынке госзаказа.

Данная проблема, как мы полагаем, должна быть в фокусе ближайшего рассмотрения законотворческих органов. Применение жестких мер ответственности к необязательным поставщикам, исполнителям, подрядчикам позволит наиболее эффективно и полноценно достигать удовлетворения государственных нужд, повысит уровень сознательности участников рынка госзакупок и защитит интересы заказчиков.

Приемка результатов по контракту осуществляется приемочной комиссией заказчика в составе не менее пяти человек. Данная норма закона направлена на повышение уровня качества приемки, выявления дефектов исполнения контракта до момента оплаты, борьбу с возможным сговором заказчика и контрагента, последствиями которого может быть неэффективность расходования денежных средств.

Заключительным аккордом в деятельности получателя бюджетных средств в области освоения доводимых до него ассигнований является комплекс проверочных мероприятий, проводимый различными контрольно-ревизионным и иными уполномоченными на то органами исполнительной власти с целью установления законности, правомерности, эффективности, равномерности, целевой направленности и рациональности использования бюджетных средств. В настоящее время контроль за деятельностью учреждений, финансируемых из федерального бюджета, в области закупок с точки зрения означенных выше показателей осуществляет Федеральное казначейство РФ. Проверки такого рода проводятся согласно утвержденному плану не менее чем один раз в три года. По итогам работы контрольно-ревизионного отдела Федерального казначейства при выявлении правонарушений принимается решение рассмотрения дела, если оно находится в компетенции ФК РФ или о передаче его в уполномоченный на это орган исполнительной власти.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы: – система государственных закупок – это комплекс мероприятий осуществляемых всеми участниками контрактной системы для достижения своих целей, объединенных общей идеей эффективного и законного расходования бюджетных средств на приоб-

ретение товаров, работ, услуг, необходимых для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Рассматриваемая система является многоуровневой структурой, оказывает значительное влияние на экономику страны, способствуя ее росту и инновационному развитию. Посредством реализации возложенных на систему госзакупок функций, государство удовлетворяет свои текущие потребности и использует ее в качестве инструмента экономической политики;

– финансовый механизм организации закупочной деятельности включает в себя этапы планирования, проведения закупки и исполнения контракта, используя в том числе такие инструменты, как расчет начальной максимальной цены контракта и нормативных показателей, применение преференций и ограничений при осуществлении закупок и мер ответственности к поставщикам, исполнителям, подрядчикам;

– современное законодательство о контрактной системе не в полной мере соответствует требованиям времени. Недостаточно эффективно работают некоторые означенные ранее финансовые инструменты. Совершенствование финансового механизма госзакупок является одной из приоритетных задач контрактной системы, решение которой призвано оптимизировать расходы бюджета;

– в рамках данной работы рассматриваются, оцениваются и выдвигаются предложения по изменению подхода к использованию таких финансовых инструментов государственных закупок, как порядок обоснования начальной максимальной цены контракта, принцип нормирования, определение оптимального размера СГОЗ и применения мер ответственности к недобросовестному поставщику, исполнителю, подрядчику.

Глава 2

МЕТОДОЛОГИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ НУЖД НАЦИОНАЛЬНОЙ ОБОРОНЫ

§1. Организационно-регулятивные аспекты исторического развития государственных закупок в сфере оборонного обеспечения России

В исследовании методологии системы государственных закупок для нужд национальной обороны важным элементом является рассмотрение исторических вех, которые имеют весомое значение в хронологии учреждения и функционирования системного обеспечения государственных нужд на организованной основе, в том числе и в сфере оборонного обеспечения.

При этом обратим внимание, что под методологией здесь понимается система принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности в исследуемой области¹. То есть применительно к данной работе речь идет о системе принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности в сфере оборонного обеспечения государственных нужд, реализуемого посредством системы государственных закупок.

При сопоставлении исторических данных разных эпох, раскрывается преемственная связь в развитии методологии государственных закупок, унаследованная современной Россией от прошлого. Данная связь характеризуется наличием коренных закономерностей развития государственных закупок в ракурсе их организационно-

¹ См.: Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

регулятивных аспектов. Это в свою очередь требует особого внимания к историческим факторам и предпосылкам организации и построения теоретической и практической деятельности в сфере оборонного обеспечения государственных нужд. Данный факт обуславливает актуальность и уместность рассмотрения отечественного опыта в сфере государственных закупок в исторической динамике.

Итак, первичный анализ исследовательских работ и научных публикаций выявил то, что среди российских исследователей нет общей согласованной позиции относительно того временного периода, с которого начинается история государственных закупок в России.

Обзор исторических документов и свидетельств показал, что ранние упоминания о подряде и поставках в удовлетворение казенных нужд приходятся на конец X в.² В ходе же исследования архивов нормативно-правовых актов и державных ведомственных документов было установлено, что начальные попытки законодательного регулирования государственных закупок встречаются единичными примерами в середине XVII в.³ Однако точка зрения автора данной работы больше тяготеет к той обоснованной позиции отдельных исследователей, согласно которой история государственных закупок начинается лишь в XVIII в., когда была заложена фундаментальная основа для организованного уклада их развития⁴.

Начальная веха, когда обеспечение государских нужд первично починало переходить от неупорядоченного к организованному укладу, связана с временем бурного национального развития России как имперского государства. Именно период царствования Петра Великого, когда была провозглашена Российская империя, ознаменовался стремительным подъемом во многих сферах госу-

² См.: *Кучера М. П.* Древнерусские княжества X–XIII вв. Переяславское княжество (118–144). Москва : Наука, 1975. С. 22.

³ См.: Именной указ от 7 июля 1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» // Полное собрание законодательства. Санкт-Петербург, 1830. Т. 1. № 132.

⁴ См.: *Гончаров Е.* Государевы нужды в допетровскую эпоху // Конкурсные торги. 2000. № 5. С. 28.

дарственной и общественной жизни. Прежде всего эта пора характеризуется мощным эволюционным развитием производственной сферы гражданского и военного назначения, ростом международного товарооборота, интеллектуального и культурного обмена, а следовательно, и широкомасштабным расширением экономических взаимоотношений как внутри государства, так и на межгосударственном уровне.

Внутренняя и внешняя политика российского императора, военные конфликты тех времен, а также значимое продвижение российского государства на мировой арене, усиление его геополитической и экономической роли в европейской части Старого Света потребовали иных, более упорядоченных подходов к обеспечению государственных нужд материального характера. В этой связи необъятно возросла потребность в регламентированных государственных поставках, что в свою очередь выступило весомым фактором для развития казенных торгов⁵.

Еще в первых годах XVIII в. начинает формироваться нормативная база, регулирующая вопросы осуществления поставок и выполнения подрядов для государственных нужд. Первыми шагами в этом направлении было установление отдельных регулятивных правил. В частности, были определены правила ведения надзорными органами документальных регистров по подрядам и поставкам, осуществляемым за счет казны, куда вносилось описание всех обязательств исполнителей государственных заказов. Были определены правила и формы документооборота при сдаче-приемке объектов поставки или результатов подряда. Отдельное внимание уделялось вопросам санкций и ответственности исполнителей государственных заказов, которые сообразно времени предполагали денежную пеню либо физическое наказание для виновных лиц.

По мере нарастания количества и объемов государственных заказов, размещаемых посредством казенных торгов, все более очевидной становилась повышенная необходимость совершенствования государственного управления процессами в этой сфере. В связи

⁵ См.: *Кобзев Г. Н.* Откуда есть пошли торги // *Московские торги.* 2000. № 12. С. 87.

с чем ближе к концу второго десятилетия XVIII в., были учреждены Камер-коллегии – особые государственные канцелярии заведующие подрядными делами⁶.

Однако прежде всего необходимость новых подходов к удовлетворению государственных нужд касалась вопросов оборонного обеспечения государственных учреждений и ведомств. Сухопутные и морские вооруженные силы требовали устойчивого и надежного оснащения оружием, снабжения боеприпасами и иным военным снаряжением, экипировки армейской амуницией и обмундированием, стабильных поставок солдатского и офицерского провианта. Поэтому в области оборонного обеспечения государственных нужд, регулирование державных заказов и связанных с ними казенных торгов шло несколько впереди регулирования поставок и подрядов гражданского назначения. Свидетельством тому являются принятые еще в 1711–1712 гг. указы по военным ведомствам⁷. С их принятием были учреждены Коммисарства – специальные надзорные органы, находящиеся в подчинении у Генерал-Кригс-Коммиссара и заведующие подрядными делами при войсках. Также в этот период во исполнение указов по военным ведомствам были приняты процедурные регламенты, установившие правила проведения казенных торгов и осуществления поставок по державным заказам для снабжения армии военным снаряжением, провиантом и оружейными снарядами⁸.

К началу третьего десятилетия XVIII в. с преобразованием морских вооруженных сил в Российский императорский флот был

⁶ Учреждение и Регламент Государственной Камер-коллегии от 11 декабря 1719 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1830. Т. 5. № 3466. С. 761.

⁷ Обобщено на основе: Именной указ «Об учреждении при войсках Коммисарства под управлением Генерал-Кригс-Коммиссара» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 4 от 31.07.1711 г. № 2412; Сенатский указ «О заключении подрядов на поставку для войска аммуниционных вещей, оружейных снарядов и провианта» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 4 от 12.03.1712 г. № 2500.

⁸ См.: Регламент Кригс-Коммисариату // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 4 от 10.12.1711 г. № 2456.

принят важный ведомственный нормативный регламент, регулирующий вопросы проведения казенных торгов по размещению государственных заказов, для целей снабжения и обеспечения флота и судостроительных верфей⁹. Материальным и процессуальным нормам, содержащимся в данном акте, для того времени был присущ самый передовой регулятивный характер, поскольку в нем исчерпывающим образом определялись факторы формирования государственного заказа по обеспечению государственных нужд во флоте и судостроении, а правила и процедуры размещения заказа на казенных торгах.

Безусловно, оборонный сектор играл ведущую роль в развитии организованного обеспечения государственных нужд, путем размещения государственных заказов посредством казенных торгов. Несмотря на это, отметим, что отдельные организационно-регулятивные аспекты обеспечения государственных нужд нашли свое воплощение по подрядам и поставкам первоначально в секторе гражданского назначения.

Так, в 1714 г. именно в гражданском секторе государственных заказов были заложены первичные принципы информационной открытости и прозрачности казенных торгов, а также принцип публичного (сенатского) контроля за объявлением казенных торгов и результатами размещения на них государственных заказов. Следование указанным принципам обязывало уполномоченных государственных чиновников обеспечивать свободный информационный доступ для соискателей к объявлениям о казенных торгах, их доступ к участию в конкурсном отборе, раскрывать информацию о результатах конкурсного отбора и итоговых условиях исполнения государственного заказа по товарам и их цене между всеми участниками конкурса, а также предоставлять итоговый отчет по итогам казенных торгов высшему коллегиальному органу государственной власти и законодательства¹⁰. Применительно к оборонному обеспечению государственных нужд подобные принципы были внедрены в практику казенных

⁹ См.: *Львова Д. А.* Адмиралтейский регламент Петра Великого как памятник учета эпохи меркантилизма // *Финансы и бизнес.* 2012. № 4. С. 230.

¹⁰ См.: *Кошeluk Б. Е.* Российский опыт государственных заказов в век просвещения // *Прикладная юридическая психология.* 2017. № 4. С. 120.

торгов лишь в начале четвертого десятилетия XVIII в., уже при правлении российской императрицы Анны Иоанновны¹¹.

С другой стороны, внедрение указанных принципов в практику казенных торгов не служило гарантией соблюдения режима государственного правопорядка и следования государственным интересам при размещении державных заказов и исполнении связанных с ними подрядов и поставок. Это было обусловлено тем, что в противоречие этим принципам уполномоченные государевы чиновники внедряли в практику посулы, кумовство, казнокрадство и иные формы криминальной активности коррупционного характера, которые позволяли извлекать им преступные доходы от служебной деятельности и должностного положения. Таким образом, практиковались вольные методы отбора исполнителей подрядов и поставщиков для государственных нужд и последующей квалификации исполнения державного заказа. В целом это вредило интересам государства, поскольку не только подрывало устои державного управления, но также и создавало угрозы для удовлетворения государственных нужд.

В период правления Петра I для борьбы с указанными преступными явлениями прежде всего использовались методы уголовных санкций в виде физических наказаний, тюремного заключения или смертной казни. Но также использовались и денежные стимулы в виде пошлинных отчислений от казенных подрядов и поставок уполномоченным ведомствам и чиновникам¹². В итоге усилия императора по одолению преступного кормления чиновников не увенчались успехом, а при правлении наследников престола и вовсе сошла на нет, поскольку прямым образом, путем лишения мелких служителей их жалования, мздоимство и взяточничество было возведено в ранг методики сокращения казенных расходов на их содержание¹³.

¹¹ См.: Регламент Камер-Коллегии // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 8 от 23.06.1731 г. № 5789.

¹² См.: Блинкова Е. В., Кошелюк Б. Е. Договор поставки товаров для государственных нужд : монография. Москва, 2017. С. 8.

¹³ См.: Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII в. (опыт целостного анализа). Москва, 2001. С. 195.

Дальнейшие стремления привести казенные торги по подрядам и поставками, во исполнение державного заказа, к организованному укладу с большей степенью упорядоченности и дисциплины, породило новые указы, регламенты и дополняющие повеления. В итоге это не способствовало процессуальному развитию и установлению порядка при проведении казенных торгов, а, наоборот, создавало дополнительные каталитические факторы для бюрократии и волокиты¹⁴.

В целом основываясь на вышеизложенном, с уверенностью можно утверждать, что в период своего правления императором Петром I были заложены фундаментальные основы для упорядочения и развития организованных государственных закупок, в составе которых особо пристальное внимание было уделено развитию оборонного обеспечения государственных нужд. При этом некоторые принципиальные аспекты организации и регулирования государственных закупок и публичных торгов для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сохранили свою значимость до наших дней и воспринимаются современным обществом как актуальные и неотъемлемые, отвечающие той необходимости, которая продиктована нынешними объективными реалиями.

Следующей вехой, имеющей весомое значение в хронологии развития организованного обеспечения государственных нужд, является период правления Екатерины II.

В ходе ее неоднозначных государственных реформ существенные преобразования были воплощены в нормативном регулировании вопросов административного и территориального управления Всероссийской империей, что оказало влияние на развитие отдельных организационно-регулятивных аспектов обеспечения государственных нужд.

Во-первых, законодательные преобразования затронули структуру административного аппарата государства, представленного имперскими и губернскими учреждениями и ведомствами. В результате этого был учрежден новый специализированный орган, заве-

¹⁴ См.: *Гончаров Е.* История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги. 1998. № 14. С. 42.

дующий подрядными делами и поставками для государственных нужд – Казенная палата.

Во-вторых, в совокупности законодательных новаций выделялись акты материального и процессуального регулирования вопросов заключения и реализации казенных контрактов по подряду и поставкам, а также регулирования вопросов о производстве казенных торгов на подряды. В частности, в числе наиболее значимых новшеств стоит назвать внедрение в сферу государственных закупок таких инструментов, как залог и поручительство. Сюда же стоит отнести внедрение в процесс казенных торгов поэтапной трехраундовой процедуры конкурсного отбора, а также применение принципа приоритета по местонахождению исполнителя контракта. В последнем случае нововведение предполагало, что для исполнения подряда или поставки при прочих равных местный участник обладает приоритетом перед пришлыми.

Не менее важным в истории развития организованного обеспечения государственных нужд оказалось время царствования императора Александра I. Принятые в его пору нормативно-правовые акты и державные ведомственные документы также внесли несколько важных новаций в процедуру исполнения казенных подрядов и поставок. Прежде всего в них достаточно обстоятельно определялась методика сбора и обработки информации перед объявлением казенных торгов и заключением договора по обеспечению войск продовольствием. Предписывалось использовать справочные цены, определяемые на основании указанной методики, то есть по своей сути устанавливались лимиты цен для открытия или закрытия казенных торгов по подрядам и поставкам¹⁵. Немалое внимание было уделено вопросам конкурентных торгов и материальных гарантий исполнения подрядов и поставок. Так, в частности, была установлена рекомендация для организаторов торгов по размещению объема державного заказа партиями между разными исполнителями. Тем самым снижались залоговые требования для участ-

¹⁵ См.: *Абрегова А. А.* Государственный контракт в России: проблемы развития института // Вестник Адыгейского государственного университета. 2011. № 3. С. 287.

ников, что в свою очередь уже открывало путь на торги для большего числа соискателей, а для государства создавало предпосылки для повышения эффективности казенных торгов.

Таким образом, в рассматриваемом историческом периоде, от начала XVIII до начала XIX в., в сферу государственных закупок были внедрены новые элементы и инструменты, имеющие институциональное значение. Однако вместе с тем некоторые исследователи указывают, что, несмотря на фундаментальную основу, заложенную Петром Великим, несмотря на существенный вклад последующих за ним престолонаследников, сделанный ими в развитие отдельных организационно-регулятивных аспектов обеспечения государственных нужд посредством размещения державного заказа на казенных торгах, все же государственные конкурсы и закупки как по военным, так и по гражданским ведомствам вплоть до конца первой трети XIX в. не имели единой систематизированной организации и цельно структурированного регулирования¹⁶.

Действительно, начиная с 1830 г. в сфере, закупок для обеспечения государственных нужд наметился значительный прогрессивный сдвиг, в результате которого регулятивные и организационные элементы консолидировались в единую систему государственных закупок. Безусловно, базисом для подобной консолидации был законотворческий процесс, в результате которого принимались новые правила и нормы и отменялись старые.

В части державных заказов для удовлетворения государственных нужд гражданского характера было утверждено отдельное положение, где содержалось подробное наставление по казенным подрядам и поставкам¹⁷.

Помимо этого, было принято Уложение об уголовных наказаниях, в рамках которого был предусмотрен ряд норм широкого спектра регулирования вопросов обеспечения правопорядка в сфере прове-

¹⁶ См.: Положение о казенных заготовлениях ведомства Военного министерства. Санкт-Петербург, 1838. С. 20.

¹⁷ См.: Положение об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам // Полное собрание законодательства. Т. XII. Ст. 10478. С. 667.

дения казенных торгов и исполнения подрядов и поставок в интересах государства¹⁸. Это касалось различных фактов криминальных проявлений, в том числе здесь предусматривалась ответственность: за причинение реального ущерба государству при проведении казенных торгов или при исполнении договора; за совершение коррупционных преступлений в сфере державного заказа с использованием служебного положения; за самоуправство должностных лиц на торгах и превышение ими своих служебных полномочий; за воспрепятствование законному и хозяйственному порядку на торгах и т. д.

В части державных заказов для обеспечения государственных нужд оборонного характера также было принято отдельное ведомственное положение по Военному министерству¹⁹. В соответствии с ним ведомству сухопутных вооруженных сил предписывалось на основе планирования самостоятельно заниматься вопросами обеспечения, осуществляя плановые, единовременные или чрезвычайные заготовки. В дальнейшем в комплект ведомственных положений было добавлено положение, регулирующее вопросы заключения и исполнения строительных подрядов для военного ведомства²⁰. Таким образом, обозначенные нормативные акты и правовые документы, эффективно и систематизировано регулировали государственные закупки по военным и гражданским ведомствам до революции 1917 г.

После свершения Октябрьской революции власть уже советской России сообразно времени использовала основанные на принудительном изъятии и перераспределении, централизованные методы и императивные способы удовлетворения государственных нужд и общественных потребностей.

¹⁸ См.: *Марианская А. В.* История развития правового регулирования контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в дореволюционной России // Теория и практика современной науки. 2017. № 8 (26). С. 33.

¹⁹ См.: Положение о казенных заготовлениях ведомства Военного министерства. Санкт-Петербург, 1838. 147 с.

²⁰ См.: Положение о постройках военного ведомства // Инженерный журнал. 1881. № 12. С. CLXXXVII–CXCIV.

Возврат к договорным формам государственных закупок был осуществлен в 1921 г. с принятием Положения о государственных подрядах и поставках²¹. Его особенностью было то, что им устанавливался обязательный характер для заключения договора только на торгах, если сумма размещаемого государственного заказа превышала лимит, определяемый правительством. В пору ему был принят специальный декрет, предоставивший право государственным учреждениям, в целях обеспечения наибольшего успеха и осуществления государственных программ и заданий, передавать свои задания на подряд для выполнения сторонними организациями²².

Буквально через два года советской власти потребовалось уточнение и расширение норм о государственных закупках, в связи с чем было принято новое Положение о государственных подрядах и поставках, а также разработана специальная Инструкция о производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки. Указанные документы в необходимых пределах регулировали правила взаимоотношений между государственными заказчиками, подрядчиками и поставщиками, а также процессуальные правила проведения торгов²³.

С переходом к социалистическому народному хозяйству, которое базируется системе планирования и распределения материальных ресурсов, и с полным упразднением частной собственности размещение государственного заказа посредством государственных закупок потеряло какой-либо смысл. Государственные закупки в условиях общей социалистической собственности и императивного распределения госзаказа как экономический и правовой

²¹ См.: Декрет Совета народных комиссаров «О государственных подрядах и поставках (Положение)» от 30 сентября 1921 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 69. Ст. 549.

²² См.: Декрет Совета Народных Комиссаров «О порядке привлечения подрядчиков и поставщиков к выполнению заданий, возлагаемых на них государственным органами» // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 13 октября 1921 г. № 229. Ст. 529.

²³ См.: *Шевченко Л. И., Гредин Г. Н.* Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. Москва, 2009. С. 17.

институт оказались не удел, их коренная сущность потеряла свое наполнение.

После развала СССР и краха планового народного хозяйства первым шагом на пути к возвращению государственных закупок как средства реализации государственного заказа, в том числе осуществляемым посредством торгов, стало принятие Закона РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»²⁴.

В соответствии с данным нормативным актом поставка продукции для государственных нужд исполнялась посредством заключения государственных контрактов, в соответствии с заказами, размещаемыми на предприятиях.

Впоследствии на протяжении 1990-х гг. перечень специальных нормативных актов по вопросам регулирования государственных заказов и заключения контрактов на их исполнение был существенно расширен. Некоторые из них сохраняют свое действие до сих пор, но только в разрезе тех норм, кои не находятся в юридическом конфликте с более свежим российским законодательством. Они выступили необходимой, но не исчерпывающей правовой базой для построения экономических отношений в рамках государственного заказа.

В этой связи стоит обратить внимание на то, что были и откровенные оплошности в процессе законотворчества, к которым стоит отнести Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»²⁵. Целевым назначением этого законодательного акта были централизованное упорядочивание системы государственных закупок для государственных нужд и противодействие коррупции в сфере стратегических государственных интересов. При всем том этот регулятивный доку-

²⁴ См.: Закон РФ № 2859-1 О поставках продукции и товаров для государственных нужд // Российская газета. 1992. № 148. Ст. 357.

²⁵ См.: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 10.05.1999. № 19. Ст. 2302.

мент был настолько не совершенен, что после нескончаемой череды новаций и уточнений в конце концов был отменен.

Отчасти в эту же категорию можно включить и Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который был порожден стремлением к коренным преобразованиям в системе государственных закупок, консолидировав в нем накопленный опыт и зарубежную практику регулирования. Тогда относительно его роли и значения мнения специалистов разделились, поскольку одни указывали, что закон сформировал принципиально иную систему закупок для государственных и муниципальных нужд²⁶. Другие возражали им, апеллируя к тому, что в нем изначально было заложено противоречие Гражданскому кодексу РФ, а также иные огрехи в результате чего он нарушил отведенные ему границы правового регулирования²⁷.

Более того, на примере указанных актов и множества других объектов законодательства, некоторые исследователи характеризуют конец XX и самое начало XXI в. как время управленческой слабости законодательной власти и корыстной силы исполнительных органов в сфере государственных закупок, поскольку принимаемые акты одновременно сочетали в себе юридическое противоречие и дублирование норм, тем самым позволяя чиновникам не только обходить ограничения, но и использовать их в свою пользу²⁸. Таким образом, всей системе организации и функционирования государственных закупок наносился непоправимый репутационный ущерб, а государственным интересам наносился ущерб экономический.

В течение текущего десятилетия в сфере государственных закупок для обеспечения государственных нужд была реализована

²⁶ См.: Система госзакупок: на пути к новому качеству // Доклад государственного университета Высшей школы экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. Москва, 2010. С. 183.

²⁷ См.: *Щербаков В. А.* Историко-методологические аспекты развития правового регулирования поставки продукции для государственных нужд в России // Российский следователь. 2018. № 5. С. 77.

²⁸ См.: *Кикавец В. З.* Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации // Право и жизнь. 2017. № 1. С. 32.

колоссальная нормотворческая работа, венцом которой явился Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе)²⁹. Он консолидировал в себе все общие нормы регулирования государственных закупок как в сфере гражданского, так и в сфере оборонного обеспечения.

Однако нужно принимать во внимание, что вопросы оборонного обеспечения в рамках государственного оборонного заказа регулируются им в связке с профильным актом, коим является Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о гособоронзаказе)³⁰.

Вместе с тем отметим, что и в случае принятия указанных актов законодательства регулятивный порядок государственных закупок в сфере оборонного обеспечения оказался далек от надлежащего. Иными словами, колоссальность реализованной здесь нормотворческой работы была предопределена недоработками первых редакций указанных федеральных законов и характеризуется огромным количеством внесенных в них изменений.

Так, например, если закон о гособоронзаказе за 5 лет своего действия от момента принятия пережил 10 редакций, то закон о контрактной системе за этот же период пережил свыше 50 редакций.

Безусловно, внесенные правки благотворно повлияли на организацию и функционирование системы государственных закупок для обеспечения государственных нужд в сфере обороны. В частности, значимой регулятивной новеллой явились стратегические положения о контроле и мониторинге за расходованием бюджетных средств и проведении финансовых операций при размещении

²⁹ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 6.

и исполнении гособоронзаказа. Для чего была учреждена система межведомственного контроля, деятельность которой реализуется профильными государственными органами и службами (в том числе Министерством обороны, Федеральной службой финансового мониторинга, Федеральной антимонопольной службой, Центральным банком России), каждым в своей сфере.

Важными нормативными документами для сектора государственных закупок в сфере оборонного обеспечения, а именно той части обеспечения, которая касается размещения и исполнения государственного оборонного заказа, и существенно дополняющими закон о гособоронзаказе являются принятые 26 декабря 2013 г. Постановления Правительства № 1255 и № 1275³¹. Но, к сожалению, данных нормативных документов также оказалось недостаточно для эффективного и функционального регулирования государственных закупок в целях оборонного обеспечения. Поэтому в дополнение к указанным постановлениям Правительства РФ были разработаны и введены в действие акты, определяющие особенности осуществления закупок для нужд национальной обороны и безопасности, регулирующие вопросы ведения специальных реестров по государственным контрактам и поставщикам, а также многие другие акты³².

³¹ Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1255 (ред. от 16.12.2017 г.) «О Правилах разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2014 г., № 2 (часть I). Ст. 90 ; Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1275 (ред. от 02.12.2017 г.) «О примерных условиях государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2014 г., № 2 (часть I). Ст. 102.

³² См.: Постановление Правительства РФ от 27.11.2017 г. № 1428 (ред. от 27.12.2018 г.) «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства» // Собрание законодательства РФ. 04.12.2017 г., № 49. Ст. 7465 ; Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1084 (ред. от 22.10.2018 г.) «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиком, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // Собрание законодательства РФ. 09.12.2013 г., № 49 (часть VIII). Ст. 6427 ; Постановление Правительства РФ от 19.09.2013 г. № 826 (ред. от 08.09.2018 г.) «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков рос-

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать следующие выводы: в отечественной истории государственные закупки и их регулирование, особенно в сфере обеспечения национальной обороны и безопасности, имеют глубокие корни и достаточно обширный практический опыт.

Таким образом, у государственного сектора имеется необходимый теоретико-практический базис, методический инструментарий, материальные ресурсы и навыки для построения совершенной и эффективной системы государственных закупок. В то же время исторический опыт наглядно демонстрирует, что характерной проблемой организации и функционирования отечественной системы государственных закупок в целях обеспечения нужд государства является хроническая и остро выраженная потребность в постоянном совершенствовании и оптимизации регулирования этой сферы.

§2. Организация и функционирование системы государственных закупок в сфере оборонного обеспечения на современном этапе развития

Государство является общественно-политическим образованием, функционирование которого обусловлено общественной необходимостью и всеобщими (публичными) интересами³³. В рамках системы государственных закупок удовлетворяется публичная потребность этого общественно-политического образования в товарах, работах, услугах, необходимых государственной власти

сийских вооружения и военной техники» // Собрание законодательства РФ. 30.09.2013 г., № 39. Ст. 4981 ; Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.2017 г., № 50 (часть III). Ст. 7624.

³³ См.: *Бабурин С. Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. Москва, 2017. С. 17.

для выполнения тех государственных функций, которые возложены на нее обществом.

В Российской Федерации удовлетворение публичных нужд посредством государственных закупок формирует внушительную часть бюджетных расходов на федеральном и региональном уровнях. Согласно статистическим данным Министерства финансов Российской Федерации, по итогам 2018 г. общий объем государственных затрат на исполнение государственного заказа, в том числе закупок, произведенных государственными корпорациями, достиг 27,8 % ВВП³⁴.

При этом в области финансирования оборонного обеспечения отмечается существенный рост качественных финансовых характеристик. Так, в ежегодном отчете Министерства обороны РФ за 2018 г. отмечается, что бюджет финансирования данного военного ведомства сейчас находится в сбалансированном состоянии и полностью соответствует потребностям Вооруженных сил. В нем зафиксировано, что по итогам 2018 г. общий объем государственных расходов на нужды обороны, в том числе закупок в рамках государственного оборонного заказа составил 2,8 % от ВВП³⁵. Более того, эксперты Министерства обороны РФ отмечают, что нужды национальной обороны и безопасности обеспечиваются при невысоких совокупных затратах, в сравнении с затратами мировых держав, членов Североатлантического Альянса – 46 млрд долл. в России, против 840 млрд долл. совокупного военного бюджета США, Великобритании, Германии и Франции.

На современном этапе развития системы государственных закупок ее организация и функционирование осуществляются на контрактной основе. Как ранее было уже указано, формирование и регу-

³⁴ См.: Доклад о результатах осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам 2018 г. // Министерство финансов Российской Федерации. Москва, 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/#> (дата обращения: 01.01.2019).

³⁵ См.: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2018 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2018.mil.ru/> (дата обращения: 01.02.2019).

лирование контрактной системы государственных и муниципальных закупок реализуется специализированным законодательным актом – Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³⁶.

При определении в обозначенном акте того, чем же является контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодатель в некоторой мере допустил тавтологическую ошибку, указав, что «контрактная система» – есть совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в соответствии с действующим отечественным законодательством и прочими правовыми актами. Такой ненадлежащий подход законодателя к регулированию отношений в стратегической сфере проецируется на множество аспектов государственных закупок и создает сложности в процессе правоприменения закона о контрактной системе. Более того, нами приведена оптимизированная формулировка, отражающая ключевые характеризующие термины законодательного определения. Большое и путанное определение контрактной системы в оригинальном виде, создает дополнительные факторы, осложняющие практическую работу с данным нормативным правовым актом, а также требует внесения дополнительных уточнений и изменений, в случае расширения перечня участников контрактной системы.

Между тем наиболее важным здесь является то, что законодательное определение не в полной мере отражает сущность контрактной системы государственных закупок и требует иной формулировки. Итак, **контрактная система** государственных закупок представляет собой комплекс законодательно установленных прин-

³⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

ципов, императивных норм и строгих требований, формирующих целостный технологический процесс удовлетворения публичных нужд на государственном, региональном и местном уровнях управления, поэтапно реализуемый в ходе планирования и прогнозирования закупок и поставок, размещения заказов на поставку и отбора оптимального исполнителя, оформления результатов размещения заказов, непосредственного исполнения государственных контрактов, осуществления контроля и мониторинга в указанной сфере.

Предложенное авторами работы определение контрактной системы государственных закупок в большей степени отражает ее сущностную характеристику, в то время как законодательное определение скорее отражает организационную характеристику контрактной системы. Организационная структура функционирования контрактной системы государственных закупок представлена на рис. 4.

В целом вся контрактная система может быть представлена с позиции функционирования четырех категорий. Где первая категория – это заказчик, в качестве которого выступает какой-либо государственный или муниципальный правовой субъект. Например, это может быть аппарат федерального правительства, профильное министерство, федеральное государственное унитарное предприятие, государственная корпорация, муниципальное учреждение и т. д. По сути, заказчик выступает инициатором государственных закупок, определяет основные и существенные требования к объектам поставки и оформляет необходимые для закупки документы.

Вторая категория – это участник закупки, в качестве которого, согласно Закону о контрактной системе, может выступать «любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала», или в тех случаях, когда это допустимо, «любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя»³⁷. В действительности же

³⁷ Ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

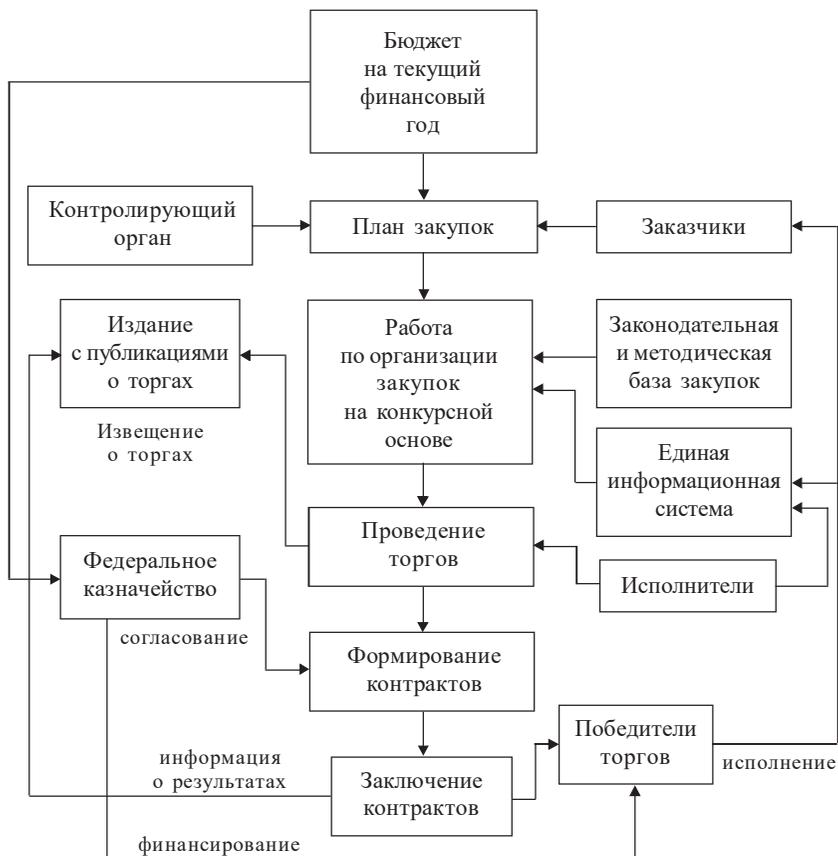


Рис. 4. Организационная структура функционирования контрактной системы государственных закупок (составлено авторами на основе изучения нормативно-правовой базы)

участником закупок не может быть любое физическое или юридическое лицо, поскольку они должны соответствовать ряду ограничительных критериев. Например, организации не должны относиться к категории офшорных компаний, любые категории лиц не должны иметь задолженностей по фискальным обязательствам перед бюджетом и внебюджетными фондами и т. д.

Третья категория – это Единая информационная система, которая представляет собой совокупность электронных данных, где консолидируется разнообразная информация о закупках, торгах, объектах закупок, поставщиках и заказчиках. Для участников торгов и иных лиц она предстает в виде специализированного электронного ресурса в сети Интернет.

Четвертой категорией выступает электронная площадка, то есть специализированный интернет-ресурс, где в электронной форме реализуются конкурентные способы отбора исполнителей государственных контрактов. Исключение составляют случаи, когда отбор исполнителей по государственным контрактам осуществляется закрытыми конкурентными способами, через специализированную электронную площадку, либо когда закупки осуществляются у единственного поставщика.

Способы определения исполнителей государственных контрактов в рамках контрактной системы государственных закупок представлены на рис. 5.

Помимо контрактной системы, отдельные государственные организации и организации с государственным участием при осуществлении государственных закупок могут применять упрощенный режим, учрежденный и регулируемый Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³⁸.

В частности, к субъектам, которые могут применять упрощенный режим государственных закупок, относятся государственные корпорации и государственные компании, в уставном капитале которых совокупная доля участия РФ, ее регионов или муниципальных образований составляет более 50 %. Сюда же относятся бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, в отношении тех государственных закупок, которые они осуществляют за счет безвозмездных грантов или бюджетных субсидий, предоставляемых на конкурсной основе,

³⁸ Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 28.11.2018 г.) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2011 г. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

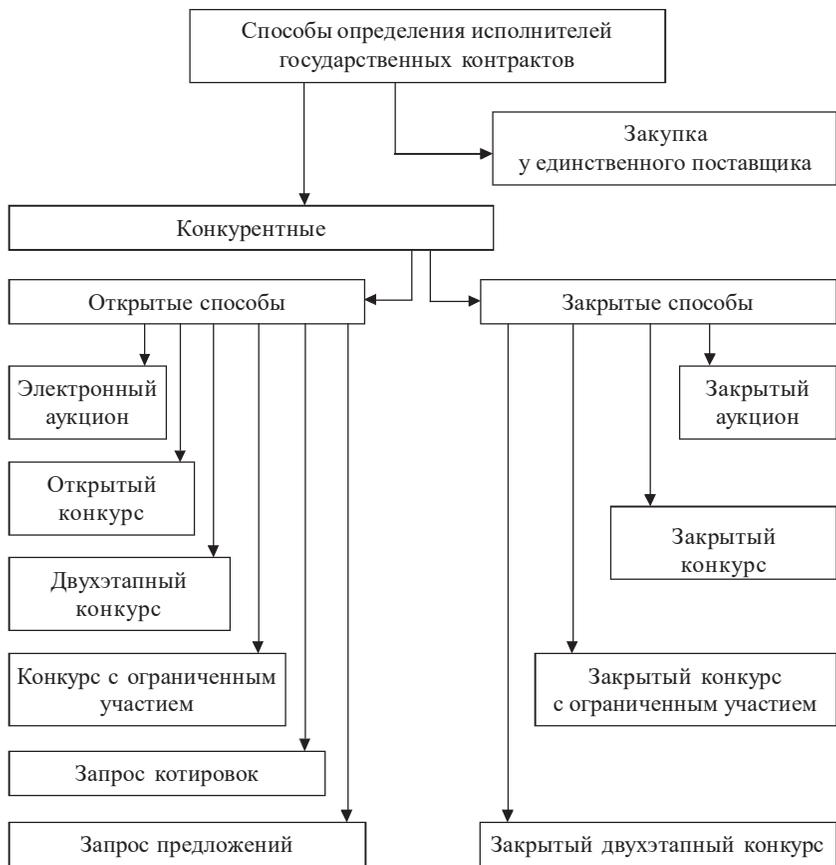


Рис. 5. Способы определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей государственных контрактов в рамках контрактной системы государственных закупок

либо за счет доходов от предпринимательской деятельности, либо в случае осуществления государственных закупок, необходимых для исполнения государственного контракта, по которому учреждение или предприятие само является исполнителем.

Для того чтобы осуществлять государственные закупки в упрощенном режиме, унитарным предприятиям и бюджетным учреждениям необходимо разработать Положение о закупке, утвердить

его у учредителя и разместить в Единой информационной системе до начала года, в котором будет применяться упрощенный режим.

Особняком в перечне организаций с правом на упрощенный режим стоят отдельные федеральные государственные унитарные предприятия стратегических государственных секторов – обороны и безопасности, медицины, ядерной и космической промышленности, связи и информации. Подобные государственные организации квалифицируются государством как предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан страны, обороноспособности и безопасности государства. Список данных предприятий утверждается распоряжением Правительства РФ, проект которого предварительно согласовывается с Администрацией Президента РФ³⁹. Им для совершения государственных закупок в упрощенном режиме достаточно попасть в утверждаемый список.

Упрощенный характер государственных закупок по Федеральному закону от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» определяется тем, что, в отличие от Закона о контрактной системе, он устанавливает достаточно гибкие условия для заказчиков. Если в законе о контрактной системе содержатся жесткие ограничения к способам, к суммам и объемам осуществления закупок, а фундаментальными императивными условиями является обоснование начальной (максимальной) цены контракта, описание исчерпывающих функциональных параметров объекта государственных закупок, то при упрощенном режиме закон не требует обоснования для совершения закупок, обоснования начальной (максимальной) цены для заключения контракта, а план закупок может быть изменен в необходимом случае и в необходимом периоде. Более того, упрощенный режим допуска-

³⁹ Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2931-р (ред. от 30.12.2018 г.) «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства» // Собрание законодательства РФ. 16.01.2017 г. № 3. Ст. 512.

ет возможность корректировки обязательств по заключенному государственному контракту в части изменения сроков исполнения обязательств, изменения объема, корректировки цены и т. д.

Еще раз отметим, что закон о контрактной системе, несмотря на спектрально узкий круг регулируемых им отношений, в то же время является общим актом для всей системы государственных закупок. Он консолидировал в себе все общеприменимые нормы регулирования государственных закупок как в сфере гражданского, так и в сфере оборонного обеспечения. Таким образом, закон о контрактной системе регулирует любые отношения, связанные с удовлетворением публичных нужд, где в роли заказчика выступает государство, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, представленные в лице соответствующих государственных или муниципальных органов, федеральных служб и ведомств, предприятий, учреждений, либо в лице иных публичных организаций. Данное утверждение с оговоркой о том, что оно касается более узкого круга государственных заказчиков, также применимо и по отношению к Федеральному закону от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Правоприменения указанных законодательных актов в ограниченной стратегической нише, коей является оборонное обеспечение, осуществляется только через призму специализированных законодательных и нормативных правовых актов.

Ведущим оборонным ведомством в России является Министерство обороны. Так в соответствии с Положением о Министерстве обороны РФ, которое утверждено Указом Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082, данное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по осуществлению иных функций в области обороны⁴⁰.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082 (ред. от 26.01.2019 г.) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.08.2004 г. № 34. Ст. 3538.

Государственные закупки, осуществляемые данным оборонным ведомством и многочисленным количеством подведомственных ему организаций⁴¹, среди которых представлены специализированные федеральные службы, различные государственные учреждения и федеральные оборонные предприятия, самым тесным образом связаны с государственным оборонным заказом.

Иными словами, основной массив государственных закупок Министерства обороны и подведомственных ему организаций осуществляется в рамках исполнения государственного оборонного заказа. Следовательно, применение закона о контрактной системе в части государственных закупок Министерства обороны РФ в массе случаев осуществляется только в строгом соответствии с требованиями и ограничениями, установленными законом о гособоронзаказе.

Ведущая роль Министерства обороны в сфере обеспечения обороны и безопасности определяется не только тем, что данное ведомство концентрирует наиболее значительные и широкомасштабные функциональные полномочия, которые являются основополагающими для национальной обороны, но также и тем, что в целях реализации этих полномочий данное ведомство концентрирует крупнейшие материальные ресурсы бюджетного финансирования и выполняет особую миссию, осуществляя ведение и сопровождение единой информационной системы государственного оборонного заказа.

Однако обратим внимание на то, что оно является ведущим ведомством, но не единственным, поскольку в соответствии с российским законодательством к категории оборонных ведомств также относятся Министерство внутренних дел, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны и ряд других, обеспечение деятельности которых включается в государственный оборонный заказ.

⁴¹ См.: Подведомственные организации Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://structure.mil.ru/structure/departament.htm> (дата обращения: 01.12.2018).

Согласно указанному акту законодательства, гособоронзаказ представляет собой задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения национальной обороны и безопасности, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества нашей страны с иностранными государствами в соответствии с ее международными обязательствами.

В его состав включается достаточно широкий перечень видов работ, услуг и продукции. Вкратце сюда включается выполнение разнообразных научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских разработок военного назначения, осуществление поставок вооружений и военной продукции, военного имущества, техники, продовольственных и непродовольственных товаров, сырья, материалов, комплектующих изделий и т. д.

По многим технологическим аспектам государственные закупки в рамках исполнения гособоронзаказа аналогичны общему порядку функционирования контрактной системы. Государственный заказчик государственного оборонного заказа, так же как и остальные государственные заказчики, публикует извещение об осуществлении закупки, подбирает способ определения исполнителя контракта, определяет начальную (максимальную) цену контракта. Однако имеется некоторое количество системных отличий, predetermined законом о гособоронзаказе, которые имеют коренное влияние на процедуру заключения и исполнения государственного контракта в сфере обороны.

Прежде всего это касается большей прозрачности в вопросах финансирования контракта и осуществления транзакций по сделке. Однако нужно отметить, что в данном случае подразумевается прозрачность не с позиции гласности и доступности информации для любых представителей общественности, а прозрачность с точки зрения государственного контроля и интересов заказчика и конечного выгодоприобретателя, то есть опять же государства.

Непосредственно это воплощается в установленном императивном правиле осуществлять все денежные расчеты по государственному оборонному контракту только через обособленные бан-

ковские счета, открытые в ограниченном числе уполномоченных кредитных организаций.

На каждый отдельный контракт головному исполнителю открывается отдельный банковский счет, а в случае, если по государственному контракту предполагаются нижестоящие соисполнители, тогда это требование распространяется и на них. Причем данное требование предполагает, что в рамках исполнения оборонного контракта все транзакции будут внутреннего характера, то есть денежные средства не будут покидать уполномоченную кредитную организацию.

Особенностью учета и контроля в данном случае является то, что все используемые в рамках государственного оборонного контракта расчетные счета связаны одним идентификатором, что позволяет не только надлежащим образом осуществлять учет денежных средств, но и производить отслеживание движения транзакций контролирующими органами.

Законом о гособоронзаказе запрещено совершать операции со средствами, полученными в рамках финансирования по оборонному контракту, на цели, не связанные с его исполнением. Поэтому в ходе исполнения оборонного контракта и до его завершения перевод денежных средств со специального счета допускается только согласно ограниченному перечню операций

Если исходить из позиции теоретических рассуждений, то изначально всю номенклатурную совокупность финансирования деятельности Министерства обороны можно разделить на три основных направления.

Первое направление – это финансирование расходов, связанных с материальным обеспечением и выплатой денежного довольствия военнослужащим и иным категориям личного состава, а также финансирование расходов, связанных с предоставлением им отдельных выплат⁴².

⁴² Федеральный закон от 07.11.2011 г. № 306-ФЗ (ред. от 29.12.2017 г.) «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // Собрание законодательства РФ. 07.11.2011 г. № 45. Ст. 6336.

Второе направление – это финансирование расходов, связанных с обеспечением деятельности Министерства обороны продукцией, товарами и услугами гражданского назначения.

Третье направление – это финансирование расходов, связанных с обеспечением деятельности Министерства обороны продукцией, товарами и услугами военного (оборонного) назначения.

Таким образом, классификация государственных закупок в системе финансирования деятельности Министерства обороны РФ четко ложится в логическую канву, где образуются лишь две группы государственных закупок: гражданского назначения – обусловленных нуждами обеспечения текущего функционирования оборонного ведомства продукцией невоенного назначения; военного назначения – непосредственно связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

В этой связи последовательным и закономерным стало бы объективное разграничение режимов государственных закупок. Несомненно, режим гражданских государственных закупок Министерства обороны и подведомственных ему организаций должен быть аналогичен тому, который в соответствии с законом о контрактной системе применяется к необоронным государственным правовым субъектам (гражданским министерствам и ведомствам), с максимальным следованием принципам открытости и прозрачности закупок, ответственности за результативность обеспечения публичных нужд, обеспечения конкуренции и эффективности при осуществлении закупок.

Режим же военных закупок, с учетом их стратегического назначения и конфиденциальности, должен иметь более строгий порядок и объективные отступления от принципов, как, впрочем, это и имеет место при текущих регулятивных правилах исполнения гособоронзаказа.

Однако особенности регулирования государственного оборонного заказа и отдельные нормативные аспекты его формирования и исполнения генерируют здесь серьезную теоретико-практическую коллизию. И именно в широком перечне видов объектов поставки, в рамках исполнения гособоронзаказа, эта коллизия и сокры-

та, поскольку он позволяет прямо отнести к гособоронзаказу поставку любой гражданской продукции или выполнение любых работ никоим образом, не связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности. Более того, определенный в законе перечень является открытым, что увеличивает возможности расширительного толкования состава гособоронзаказа, и позволяет включить в него какую угодно продукцию гражданского назначения, если квалифицировать ее в ракурсе целей обеспечения национальной обороны и безопасности.

Данный тезис подтверждается обзором практики государственных закупок, где огромное количество примеров свидетельствует, что в рамках гособоронзаказа осуществляется закупка бытовой и медийной техники, офисной мебели и оборудования, канцелярской продукции, финансовых, клининговых и прочих гражданских услуг, гражданских аксессуаров, а также заключаются контракты на ремонт, монтаж и обслуживание гражданской продукции⁴³.

Однако наиболее скандальными примерами закупок в рамках гособоронзаказа оказываются закупки деловых и ювелирных аксессуаров, закупки автомобильного, воздушного и водного транспорта относящихся к категории объектов роскоши не просто гражданской категории, но и относящихся к сегменту люксовых товаров, предназначенных для развлечения и отдыха⁴⁴.

Таким образом, по совокупности правил регулирования контрактной системы и государственного оборонного заказа в структуре финансирования деятельности Министерства обороны РФ образуются также две, но принципиально иные группы государственных закупок.

Первая и основная группа – это закупки в рамках исполнения государственного оборонного заказа.

Вторая группа – это закупки вне государственного оборонного заказа.

⁴³ См.: Тендеры на гособоронзаказ / Справочно-информационный портал «РосТендер» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rostender.info/category/tendery-gosoboronzakaz> (дата обращения: 01.12.2018).

⁴⁴ См.: ФСО заступает на яхту // Известия от 14.06.12 г. № 107.

Первая группа закупок покрывает большинство разнообразных нужд оборонного ведомства.

Вторая группа формируется по остаточному принципу в большинстве случаев либо за счет той номенклатуры товаров и услуг, которую не удалось внести в гособоронзаказ, либо тогда, когда производится закупка сверх объемов, определенных в гособоронзаказе, в том числе и продукции военного назначения⁴⁵.

⁴⁵ Пример: В 2018 г. Федеральное государственное казенное учреждение «Войсковая часть 55056» осуществило закупки военного обмундирования по тендеру № 0373100064618000067 в рамках гособоронзаказа и закупки аналогичной продукции по тендеру № 0373100064618000993 вне рамок (сверх) государственного оборонного заказа. См.: Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/pricereq/card/common-info.html?priceRequestId=205828> (дата обращения: 01.12.2018).

**ИССЛЕДОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**§1. Анализ практических аспектов
государственных закупок в рамках исполнения
государственного оборонного заказа**

При формировании государственного оборонного заказа базисом выступает ограниченный перечень системных, плановых и программных документов, фундаментальную роль среди которых играют Военная доктрина Российской Федерации и Государственная программа вооружения.

Сущность доктрины предопределяет ее значение для национальной обороны и безопасности, ведь она представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту страны¹. И если военная доктрина является совокупностью теоретических взглядов на то, какой должна быть национальная оборона, то программа вооружения – это план практической реализации этих взглядов посредством соответствующего инструмента, коим является гособоронзаказ.

Государственная программа вооружения представляет собой документ среднесрочного планирования, определяющий сбалансированный по целям, задачам, заказчикам, ресурсам и срокам комплекс мероприятий, по созданию, производству и поддержанию в боеготовом состоянии вооружения, военной и специальной техники, необходимых и достаточных для решения задач Вооруженных

¹ Интервью Дмитрия Rogozina о планах по перевооружению армии, развитию Арктики и освоению космоса // Коммерсантъ от 26.02.2018 г. № 33.

сил и других войск по защите интересов страны от внешних и внутренних угроз. Ее формирование и обоснование координируется Министерством обороны РФ, которое, в свою очередь, привлекает к разработке этого документа другие министерства и силовые ведомства, а также предприятия оборонно-промышленного комплекса.

Под среднесрочным планированием государственной программы вооружений подразумевается то, что она разрабатывается на 10-летний период действия с возможностью корректировки по истечении 5-летнего периода.

Реализация государственной программы вооружения осуществляется через государственный оборонный заказ, а именно, в разрезе отдельной подгруппы государственных закупок – закупки в рамках гособоронзаказа, в целях обеспечения государственной программы вооружения.

Содержание программы вооружения утверждается закрытым указом Президента РФ и не публикуется в открытых источниках. Министерством обороны РФ освещаются лишь общие положения о ее целевых направлениях, объемах затрат и итогах исполнения.

Вообще, в силу специфики программы вооружения, реализуемой посредством государственного оборонного заказа, обусловленной их стратегической ролью в процессе обеспечения национальной обороны и безопасности, при их разработке, формировании и исполнении соблюдаются особые режимы работы с информацией.

При этом необходимо понимать, что государственный оборонный заказ – это лишь одна из множества пересекающихся сфер активности разнообразных субъектов в области национальной обороны и безопасности. Это часть того множества активностей, которое сливается воедино, образуя комплексную систему национальной обороны и безопасности.

Поэтому при упоминании об особых режимах работы с информацией автором подразумевается то, что на всех этапах активности государственных или частных субъектов, которая прямо или косвенно относится к национальной обороне в целом или к гособоронзаказу в частности, применяются особые правила к образованию, обработке, обмену, передаче, распространению информации. И все

эти правила носят исключительно и строго ограничительный характер, благодаря чему здесь любая информация априори наследует режимный статус автоматически, и уже только после ее квалификации теряет этот статус либо попадает в разряд конфиденциальной, секретной, совершенно секретной или информации особой важности.

Исходя из вышеизложенного абсолютно естественной представляется позиция государства, согласно которой огромный массив различных видов сведений был отнесен к государственной тайне, охраняемой прежде всего уголовным законодательством². Так, например, Указ Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 (ред. от 14.01.2019) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» определяет 119 видов сведений в военной области, во внешней политике, в экономике, науке и технике, имеющих значение для обеспечения национальной обороны и безопасности и потому отнесенных к государственной тайне³. В соответствии с пунктом 53 данного нормативного правового акта к государственной тайне относятся и сведения, раскрывающие показатели государственного оборонного заказа.

Статус государственной тайны пронизывает все информационные аспекты государственного оборонного заказа, не только охраняя сведения, непосредственно раскрывающие данные об удовлетворяемых нуждах государства в вооружении, в оборонной продукции и военной технике, но также охраняя сведения о бюджетных расходах, связанных с финансированием государственных закупок в рамках гособоронзаказа. Таким образом, основные финансовые показатели государственного оборонного заказа и расходы, связанные с его исполнением, относятся к секретным статьям федерального бюджета⁴.

² См.: Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018 г.) «О государственной тайне» // Российская газета от 21.09.1993 г. № 182.

³ См.: Указ Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 (ред. от 14.01.2019 г.) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 04.12.1995 г. № 49. Ст. 4775.

⁴ См.: Федеральный закон от 05.12.2017 г. № 362-ФЗ (ред. от 29.11.2018 г.) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Российская газета от 08.12.2017 г. № 279.

Естественный подход государства к ограничению и защите информации в области национальной обороны и безопасности официально проецируется и дальше по цепочке на все отношения, связанные с гособоронзаказом, куда режим государственной тайны не распространяется. И это уже не представляется естественным и необходимым, поскольку не только создает большие трудности для проведения аналитических исследований в этой области, но и создает благоприятный базис для различного рода злоупотреблений и коррупционных проявлений.

Одним из примеров такой официальной проекции является Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2017 г. № 1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства»⁵. Фундаментальное значение данного нормативного правового акта сводится к тому, что он устанавливает значительные отступления от принципов открытости и прозрачности в процессе осуществления государственных закупок, если государственным заказчиком выступает Министерство обороны РФ, Федеральная служба безопасности РФ или Служба внешней разведки РФ, а также их подведомственные государственные учреждения и государственные унитарные предприятия.

Прежде всего, согласно данному постановлению, указанные оборонные ведомства при осуществлении государственных закупок, применяют закрытые способы определения исполнителей государственных контрактов. Также заказчики, определенные этим постановлением, не размещают в единой информационной системе закупок информацию и документы, размещение которых предусмотрено законом о контрактной системе, исключение составляют лишь некоторые информационные сведения.

В начале 2018 г. Президентом РФ была утверждена очередная Государственная программа вооружения до 2027 г. (ГПВ-2027)⁶.

⁵ Постановление Правительства РФ от 27.11.2017 г. № 1428 (ред. от 27.12.2018 г.) «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства» // Собрание законодательства РФ. 04.12.2017 г. № 49. Ст. 7465.

⁶ См.: Интервью Дмитрия Rogozina о планах по перевооружению армии, развитию Арктики и освоению космоса // Коммерсантъ от 26.02.2018 г. № 33.

Изначально планировалось, что стоимость новой программы вырастет на 1/3 по отношению к предыдущей Государственной программе вооружения до 2020 г. (ГПВ-2020), что в итоге составит 30 трлн рублей. Однако в ходе разработки объем заложенного финансирования остался на прежнем уровне, так по озвученным представителями Министерства обороны РФ данным, всего на реализацию ГПВ-2027 запланировано 20 трлн рублей. Из них 95 % должны быть направлены на закупки, ремонт и разработку вооружения и военной техники в рамках гособоронзаказа, а оставшиеся 5 % – на создание и синхронизацию всей необходимой инфраструктуры для техники, поступающей вооруженным силам.

К моменту ее принятия оснащенность Сухопутных войск составляла 45 %, Воздушно-космических сил – 73 %, Военно-морского флота – 53 %, Стратегических ядерных сил – 79 %. Таким образом, общая среднестатистическая оснащенность всех видов Вооруженных сил Российской Федерации по итогам реализации ГПВ-2020 составила 59,5 %⁷. Внедрение ведомственной программы «Эффективная армия», существенно сократило излишние объемы государственных закупок Министерства обороны и подведомственных организаций, осуществляемых в рамках гособоронзаказа.

Введение уникальной информационной системы ведомственного контроля за движением средств, предназначенных для финансирования государственного оборонного заказа, позволили эффективно противостоять негативным факторам осуществления государственных закупок. Благодаря этому была частично нивелирована тенденция преизбыточного авансирования предприятий оборонно-промышленного комплекса и полной оплаты невыполненных оборонных контрактов.

Совершенствование и оптимизация государственных закупок для обеспечения нужд оборонного ведомства в сфере коммунального хозяйства, сократило расходы федерального бюджета на 7,8 млрд рублей.

⁷ См.: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

Введение особой системы контроля поставки продовольственных товаров в рамках гособоронзаказа выразилось в финансовом эффекте экономии, превышающем 1,6 млрд рублей

Благодаря переориентации некоторых статей государственно-оборонного заказа с поставки отдельных видов ракет и боеприпасов на закупку оборудования и услуг для восстановления ремонтной инфраструктуры на арсеналах, позволили сэкономить 117 млрд рублей средств бюджетного финансирования. Аналогичные действия в части восстановления штатных войсковых ремонтных органов позволили сэкономить порядка 2,8 млрд рублей средств бюджетного финансирования.

Таким образом, за период 2015–2017 гг. совокупный финансовый эффект от экономии бюджетных средств составил более чем 259 млрд рублей. При том по итогу реализации ГПВ-2020 прогнозный экономический эффект, рассчитанный экспертами Министерства обороны РФ, должен был составить почти 337 млрд рублей.

Вместе с тем, несмотря на вдохновляющие рапорты Министерства обороны РФ, одной из систематических проблем как государственных программ вооружения, так и гособоронзаказов, в рамках которых они реализуются, по-прежнему является их постоянное невыполнение в полном объеме.

Первая программа, которая была утверждена Президентом РФ, после избрания в 2000 г. на этот пост В. В. Путина, была Государственная программа вооружения до 2010 г. (ГПВ-2010). Программа предусматривала модернизацию и обновление устаревшей военной техники и вооружений на 70 % в течение 2001–2010 гг. При том основным направлением реализации государственного оборонного заказа, должны были стать закупки высокоточной военной техники и поставка стратегических комплексов. Согласно расчетам Министерства обороны РФ, на ее исполнение требовалось 7,5 трлн рублей, однако объем фактического бюджетного финансирования составил лишь 34 % от заложенного. Сокращение расходов на реализацию программы, а также высокий уровень инфляции и увеличение стоимости образцов оружия не позволили реализовать основные параметры программы даже наполовину.

На смену ГПВ-2010 уже в 2006 г. была разработана и принята ГПВ-2015, в которой были определены амбициозные задачи, в том числе закупка и введение в строй первых дивизионов оперативно-тактических ракетных комплексов оборонительного назначения, поставки новых баллистических комплексов для укомплектования Ракетных войск стратегического назначения, а также в программе впервые в отечественной истории санкционировалось исполнение гособоронзаказа путем государственных закупок военной техники и вооружений у иностранных производителей. Несмотря на то, что объем бюджетного финансирования по ней составил 4,94 трлн рублей, что в 1,98 раза превышает объем финансирования ГПВ-2010, данная программа вооружения также не была выполнена. С точки зрения высшего состава официальных лиц Министерства обороны РФ, причины невыполнения программы вооружения были обусловлены неправильной оценкой прогнозируемых ассигнований на оборону, высоким уровнем инфляции, ростом цен на образцы вооружений и низким уровнем авансирования военных поставок⁸.

Программу ГПВ-2020 можно отнести к первой удачной практике, со времен СССР как с точки зрения стратегического наполнения, так и с точки зрения фактической реализации. Почти половину всех заложенных средств по программе планировалось направить на перевооружение Военно-морского флота и Военно-воздушных сил, что составляет порядка 25 % и 24 % от общего объема программы соответственно. Чуть более 17 % расходов были заложены на поставки отдельных дивизионов ракетных систем. На оснащение Сухопутных войск предусматривалось более 14 % от расходов по программе. Чуть меньшее финансирование предусматривалось для ввода новых систем связи, управления и разведки. Оставшиеся средства предполагалось направить на удовлетворение нужд Ракетных войск стратегического назначения.

В отличие от предыдущих программ, исполнение ГПВ-2020 меньше отставало как по срокам исполнения, так и по объемам. При том она предусматривала беспрецедентные объемы финанси-

⁸ См.: Незаменимых замов у нас нет // Коммерсантъ от 18.05.2010 г. № 84. С. 1.

рования – 20 млрд рублей. Между тем это позволило военным экспертам утверждать, что в 2011–2017 гг. основные задания гособоронзаказа выполнялись в полном объеме. Однако стоит отметить, что речь идет только об основных заданиях, а в разрезе отдельных статей и подстатей наблюдалась иная ситуация. В результате консолидированной оценки было установлено, что итоговые показатели выполнения гособоронзаказа составили лишь: 2011 г. – 88,4 %, 2012 г. – 90,2 %, 2013 г. – 93,3 %, 2014 г. – 96,7 %, 2015 г. – 96,6 %, 2016 г. – 97,1 %, 2017 г. – 97,5 %⁹.

Итоги 2018 г. – это время сбора и обработки данных по реализации начальных этапов исполнения ГПВ-2027. Среди приоритетов новой программы: развитие сил стратегического ядерного сдерживания; оснащение войск высокоточным оружием воздушного, наземного и морского базирования, беспилотными ударными комплексами, средствами индивидуальной экипировки военнослужащих, новейшими системами разведки, связи и радиоэлектронной борьбы.

В указанном году в оборонный заказ по Министерству обороны РФ было включено размещение более 3 700 заданий. Объем бюджетного финансирования, выделенного на реализацию государственного оборонного заказа, в той его части, которая приходится на исполнение заданий ГПВ-2027, составил около 2,04 трлн рублей¹⁰. При этом, согласно аналитическим данным Министерства обороны РФ, 94 % государственных закупок в рамках гособоронзаказа были законтрактованы уже к середине второго квартала 2018 г., из них не менее 60 и более 70 % оборонных контрактов было связано с серийными комплектными закупками.

Основываясь на этих статистических данных, представители данного оборонного ведомства стали утверждать, что общая среднестатистическая оснащенность всех видов Вооруженных сил Российской Федерации по текущим итогам реализации ГПВ-2027 уже

⁹ См.: *Хазбиев А.Б.* Кроме Калашникова // Эксперт. 2017. № 9. С. 17; *Зашел на бывшую работу* // Российская газета от 25.06.2018 г. № 135 (7598). С. 5.

¹⁰ См.: *Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах* // Красная звезда от 19.12.2018 г. № 142 (27326). С. 7.

поднялась с 59,5 до 98 %, а в 2019 г. уровень оснащения должен составить не менее 98,3 %.

Вместе с тем ими также отмечается и тот факт, что своевременное исполнение госконтрактов по гособоронзаказу достигнуто не по всей номенклатуре вооружения и техники. Если в конструкторских, научно-исследовательских организациях и на предприятиях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации уже не первый год задания гособоронзаказа выполняются в объеме 100 %, и чаще всего досрочно, то исполнение оборонного заказа на предприятиях и организациях национального оборонно-промышленного комплекса доведено в среднем до 97 %. Типичным примером в данном случае является практика исполнения гособоронзаказа Объединенной судостроительной корпорации, которая впервые за предыдущие пять лет смогла выполнить заказ в полном объеме.

Как уже было замечено, основной проблемой в процессе исследования государственных закупок в сфере оборонного обеспечения является то, что здесь действуют особые режимы работы с информацией. Иными словами, в силу секретности основных массивов информации о национальной обороне и безопасности, отсутствуют доступные аналитические данные, на основании безусловной достоверности которых было бы возможным осуществлять высокоточные расчеты и проводить качественное аналитическое исследование. В то же время в публичном информационном пространстве освещаются общие сведения о программах вооружения, о государственном оборонном заказе, об объемах затрат на них, о результатах их исполнения и т. д. При чем источником этих сведений, как правило, выступают высокопоставленные должностные лица федеральных органов государственной власти, раскрывающие данные сведения в рамках различных ведомственных и межведомственных заседаний, совещаний и мероприятий, заседаний Правительства РФ и официальных мероприятий Федерального Собрания РФ, а также в рамках иных официальных государственных мероприятий на самом высшем уровне. Более того, высший эшелон высокопоставленных должностных лиц, раскрывающих

оборонные сведения, представлен Президентом РФ – Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами РФ, Председателем Правительства РФ, министром обороны РФ и его заместителями по соответствующим профильным направлениям, руководителями федеральных спецслужб и т. д. Таким образом, основываясь на сведениях от таких надежных информаторов, которые по сути являются первоисточниками и генераторами оборонной информации, ее можно систематизировать в приемлемые аналитические данные, хотя и с определенной степенью допустимой погрешности.

С другой стороны, тут уже возникает иная проблема, связанная с тем, что в отношении всего объема раскрываемой информации необходимы конкретизация, вычленение и обособление искомым данным и их проверки в рамках перекрестного сопоставления. Например, Государственная программа вооружения находится в координации одного ведомства – Министерства обороны РФ, следовательно, попадающая в публичное пространство информация несет в себе консолидированные данные, характеризующие программу вооружения в целом. А вот государственный оборонный заказ относится к компетенции нескольких оборонных ведомств, и поэтому раскрываемая информация может отражать как консолидированные данные по всему гособоронзаказу, так и обособленные данные, отражающие лишь часть гособоронзаказа, приходящуюся на долю конкретного ведомства. В этой связи автором были проанализированы различные официальные источники, на основании которых было рассчитано межведомственное распределение общего объема государственного оборонного заказа (рис. 6).

Исходя из данных на рис. 6, ранее высказанный автором тезис о ведущей роли Министерства обороны РФ, как в сфере обороны в целом, так и в сфере гособоронзаказа в частности, можно считать доказанным.

Усиление доминирующего положения Министерства обороны РФ среди государственных оборонных заказчиков характеризуется не только процентным увеличением его доли в структуре заказа, но и ежегодным наращиванием объемов гособоронзаказа в течение предшествующих 10 лет. Таким образом, объем гособо-

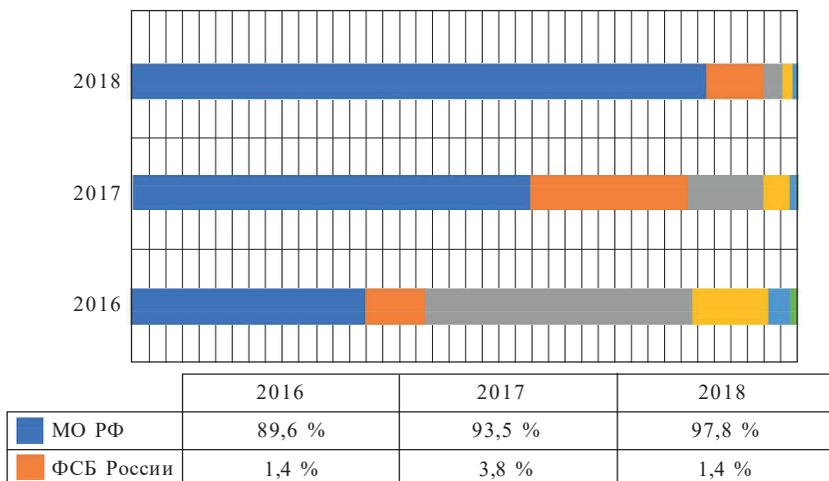


Рис. 6. Распределение государственного оборонного заказа между ведомствами в 2016–2018 гг., %¹¹

ронзаказа, приходящийся на долю этого оборонного ведомства, растет в абсолютных и в относительных величинах. Однако некоторые эксперты, занимающиеся исследованием проблем исполнения государственного оборонного заказа, отмечают, что некоторые из раскрываемых сведений позволяют предположить сокращение объемов гособоронзаказа имевшее место в 2017–2018 гг.¹².

¹¹ Составлено авторами по: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2018 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2018.mil.ru/> (дата обращения: 01.02.2019) ; Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.12.2018) ; Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная звезда от 19.12.2018 г. № 142 (27326) ; Ежегодный статистический сборник 2017 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2017.pdf (дата обращения: 01.02.2019) ; Ежегодный статистический сборник 2018 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2018.pdf (дата обращения: 01.02.2019).

¹² См.: Аношкина Е. С. Повышение результативности государственных закупок в системе государственного оборонного заказа // Международный журнал экспериментального образования. 2018. № 8–1. С. 153 ; Смулов А. М. Проблемы реализации государственного оборонного заказа // Вопросы управления. 2018. № 6. С. 29.

Систематизация и анализ данных по государственному оборонному заказу, полученных автором работы и приведенных на рис. 7, свидетельствуют в пользу точки зрения этих экспертов.

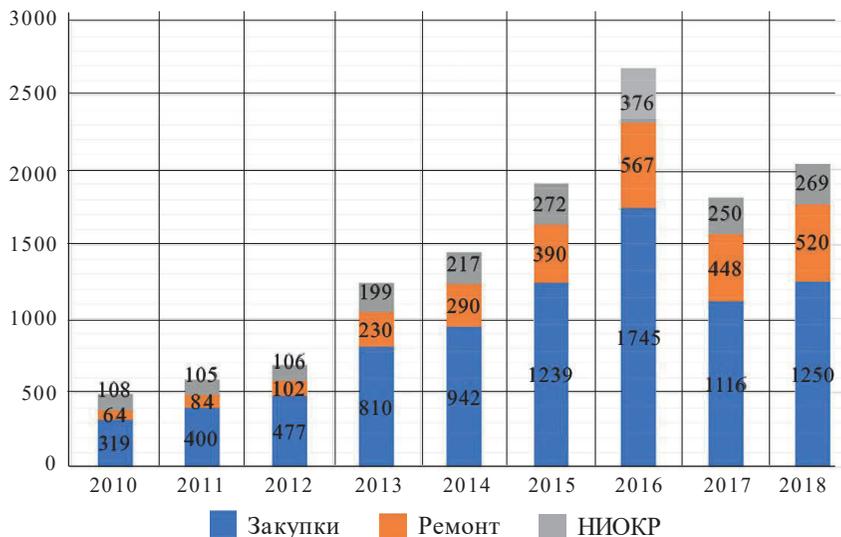


Рис. 7. Динамика и структура государственного оборонного заказа в 2010–2018 гг., млрд рублей¹³

Таким образом, приведенные на рис. 7 данные указывают на несколько важных фактов. Прежде всего сокращение объемов гособоронзаказа действительно имело место в 2017–2018 гг. Также на протяжении рассматриваемого периода наблюдается планомерная ре-

¹³ Составлено авторами по: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2018 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2018.mil.ru/> (дата обращения: 01.02.2019) ; Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.12.2018) ; Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная звезда от 19.12.2018 г. № 142 (27326) ; Ежегодный статистический сборник 2017 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2017.pdf (дата обращения: 01.02.2019) ; Ежегодный статистический сборник 2018 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2018.pdf (дата обращения: 01.02.2019).

структуризация гособоронзаказа за счет сокращения доли научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, а также сокращения доли закупок нового вооружения и техники. При этом доля закупок и поставок, связанных с ремонтными работами, значительно возрастает, что корреляционно соотносится с фактическими данными ведомственных отчетов, которые были приведены ранее¹⁴.

Согласно информации, озвученной заместителем министра обороны РФ, ответственного за организацию военно-технического обеспечения Вооруженных сил РФ А. Ю. Криворучко, в 2019 г. на реализацию гособоронзаказа предусмотрена сумма того же порядка, что и в 2018 г.¹⁵. При этом, согласно утвержденным показателям гособоронзаказа, его структура в части закупок, ремонта и НИОКР распределится в пределах сопоставимых с итогами 2018 г. Однако в целях достижения к 2020 г. установленных показателей уровня обеспеченности и современности вооружения в войсках, бюджетное финансирование будет направлено в первую очередь на серийные закупки различных современных образцов вооружений и военной техники. В связи с этим доля закупок в итоговой структуре гособоронзаказа может увеличиться до 70 %, но не более.

Реструктуризация объемов бюджетного финансирования в области обороны в целом, и конкретно в части финансирования деятельности Министерства обороны РФ, включая его подведомственные организации, выступает явным и четко определенным движением в системе государственных финансов.

На этот факт, к примеру, неоднократно указывала заместитель министра обороны РФ, ответственная за организацию финансового обеспечения Вооруженных сил РФ, Т. В. Шевцова¹⁶. Согласно раскрытым ею сведениям, изменение структуры расходов бюд-

¹⁴ См.: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.02.2019).

¹⁵ См.: Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная звезда от 19.12.2018 г. № 142 (27326). С. 7.

¹⁶ См.: Пресс-конференция заместителя министра обороны РФ Т. В. Шевцова // Департамент информации и массовых коммуникаций Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://function.mil.ru/news_page/world/more.htm?id=12009685%40egNews (дата обращения: 01.12.2018).

жета на оборонное финансирование происходит по всем статьям – и открытым, и секретным. Эту тенденцию можно наблюдать, рассматривая с любой позиции, хоть в общем разрезе распределения бюджетных ассигнований по целевой статье «Национальная оборона», хоть рассматривая в ограниченном разрезе ведомственной структуры бюджетных расходов, направляемых на финансирование Министерства обороны РФ. При этом, по прогнозам представителей Министерства обороны РФ, целевые нормативы распределения бюджетных расходов к 2020 г. должны достигнуть соотношения 30 к 70 %.

Во-первых, это подразумевает, что 30 % финансирования по целевой статье «Национальная оборона» должны направляться на материальное обеспечение и выплату денежного довольствия личному составу, на финансирование расходов, связанных с предоставлением личному составу отдельных выплат, на государственные закупки вне государственного оборонного заказа, а 70 % бюджетных расходов должны направляться на финансирование госзакупок в рамках гособоронзаказа.

Во-вторых, это также предполагает и то, что внутри структуры самого государственного оборонного заказа 30 % бюджетного финансирования должно расходоваться по подгруппе «Закупки в рамках гособоронзаказа вне государственной программы вооружения», а 70 % – по подгруппе «Закупки в рамках гособоронзаказа, в целях обеспечения государственной программы вооружения».

В этой связи автором были проанализированы различные официальные источники, на основании которых было рассчитано распределение бюджетного финансирования в структуре расходов на национальную оборону (рис. 8).

Из данных, приведенных на рис. 8, видно, что в результате реструктуризации, обозначенные целевые нормативы были практически достигнуты. Так, по итогам 2018 г. доля государственного оборонного заказа в структуре расходов на национальную оборону достигла 66 %. Вместе с тем наблюдается негативная тенденция: доля закупок вне оборонной программы планомерно сокращается, что, вероятно, свидетельствует о лишь перераспределении расходов между подгруппами внутри гособоронзаказа.



Рис. 8. Государственные закупки в структуре расходов на Национальную оборону в 2010–2018 гг., млрд рублей¹⁷

¹⁷ Составлено авторами по: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2018 г. // Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2018.mil.ru/> (дата обращения: 01.02.2019) ; Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. // Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.12.2018) ; Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная Звезда от 19.12.2018 г. №142 (27326) ; Ежегодный статистический сборник 2017 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2017.pdf (дата обращения: 01.02.2019) ; Ежегодный статистический сборник 2018 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2018.pdf (дата обращения: 01.02.2019) ; *Смуров А. М.* Проблемы реализации государственного оборонного заказа // Вопросы управления. 2018. № 6. С. 27–34 ; Пресс-конференция заместителя министра обороны РФ Т. В. Шевцовой // Департамент информации и массовых коммуникаций Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://function.mil.ru/news_page/world/more.htm?id=12009685%40egNews (дата обращения: 01.12.2018) ; Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы / В. Мау и др. ; под ред. д-ра экон. наук С. Г. Синельникова-Мурылева

В завершении нужно отметить, что полученные авторами результаты положительно соотносятся с тем массивом закрытой информации и секретных сведений, которые раскрывались государственными должностными лицами, что не может расцениваться как положительный факт в ракурсе стратегических интересов государства.

§2. Анализ финансово-экономических показателей государственных закупок Министерства обороны РФ и подведомственных организаций

Анализ показателей, характеризующих государственные закупки Министерства обороны РФ и подведомственных организаций, целесообразно начинать с раскрытия особенностей организации и функционирования этого большого и сложно структурированного оборонного ведомства.

Напомним, как ранее было указано, Министерство обороны РФ является ведущим, но не единственным оборонным ведомством России. Согласно Положению о Министерстве обороны РФ, к его основным задачам относится выработка и проведение государственной политики в области национальной обороны, регулирование в области обороны, регулирование деятельности Вооруженных сил, координация и контроль деятельности подведомственных организаций, координация деятельности государственных органов по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, координация строительства войск и воинских формирований,

(гл. ред.), д-р экон. наук А. Д. Радыгина ; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. Москва : Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. 572 с. ; Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы (Вып. 38) / В. Мау и др. ; под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), Радыгина А. Д. ; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. Москва : Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. 520 с. ; Секретные расходы в проекте Федерального бюджета на 2018 г. : аналитический обзор // РБК Аналитика. 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/05/10/2017/59d4fde09a7947e9e7dff121> (дата обращения: 01.12.2018).

организация применения Вооруженных сил, поддержание текущей боеготовности Вооруженных сил и т. д.¹⁸

Необходимость реализации поставленных перед Министерством обороны РФ стратегических задач предопределила две главные особенности в его организации и функционировании. Прежде всего это предопределило его сложную структуру, в рамках которой перед каждым структурным элементом стоит своя часть стратегических задач и особых функций. Это, в свою очередь, обусловило внушительный спектр нужд и потребностей, удовлетворение которых необходимо для реализации всей номенклатуры функциональных полномочий в разрезе всей структурной цепочки ведомственных организаций. Таким образом, государственные нужды и потребности в области обороны распределяются по всему ведомству и удовлетворяются в ходе государственных закупок, большая часть из которых осуществляется в рамках государственного оборонного заказа. В свою очередь, структура гособоронзаказа в большей части представлена государственной программой вооружения.

Структура этого оборонного ведомства, помимо самого министерства, включает в себя действительно обширный перечень подведомственных организаций и учреждений. Так, в соответствии с Приказом министра обороны РФ от 20.02.2014 г. № 133, в ведомственную структуру входит более 490 учреждений и организаций, а также их филиалов и обособленных подразделений, распределенных по территории страны¹⁹. Поэтому для обеспечения адекватного уровня объективности и охвата исследования в аналитический спектр целесообразно включать не только головной элемент –

¹⁸ См.: Указ Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082 (ред. от 26.01.2019 г.) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 34. 23.08.2004 г. Ст. 3538.

¹⁹ См.: Приказ Министра обороны РФ от 20.02.2014 г. № 133 (ред. от 30.12.2014 г.) «Об осуществлении Министерством обороны Российской Федерации, учреждениями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации, полномочий администратора доходов федерального бюджета» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

Министерство обороны РФ, – но и иные подведомственные элементы из числа оборонных учреждений и организаций, в том числе принимаемая во внимание их филиалы и обособленные подразделения.

Количество подведомственных организаций, обозначенное выше, не является исчерпывающим. Например, в этом перечне отсутствует Федеральное государственное бюджетное учреждение «48 Центральный научно-исследовательский институт» Министерства обороны РФ, в собственной организационной структуре которого сформировано еще два обособленных территориальных подразделения. В целом это обусловлено определенной степенью функциональной автономии, детерминированной особыми стратегическими задачами и функциями, которые даже внутри оборонного ведомства выделяются своим чрезвычайным характером.

Поскольку по совокупности характеристик указанный ведомственный субъект релевантно укладывается в определенную автором канву, включение его в аналитический спектр исследования является целесообразным.

История рассматриваемого учреждения насчитывает более 90 лет, на протяжении которых оно неоднократно меняло свое наименование и подвергалось множеству реорганизаций, однако в течение всего того периода его деятельность никогда не останавливалась. Более того, его функциональная специфика оставалась неизменной, лишь каждый раз подстраиваясь под обновляемую военную доктрину государства. Эта специфика отчасти раскрывалась в тех названиях, которые носил институт в разные времена, среди числа которых были Военно-биологический институт; Научно-исследовательский институт микробиологии Минобороны СССР и др.

Деятельность учреждения всегда была режимной, то есть сопровождалась высоким уровнем закрытости, где применяются правила защиты и охраны информации со статусом «совершенно секретно». Этим объясняется то, что в условиях современного информационного общества официальная информация об институте весьма скудная.

Вместе с тем в публичном информационном пространстве за исследовательским институтом закрепился статус главного разработ-

чика средств защиты от наступательного биологического вооружения, деятельность которого направлена на разработку средств медицинской защиты Вооруженных сил и гражданского населения от особо опасных инфекций.

Нельзя не отметить тот факт, что отдельными представителями отечественной науки, специализирующимися на различного рода биологических и химических исследованиях, а также некоторыми военными публицистами, фундаментальное назначение и практические результаты деятельности данной научно-исследовательской организации неоднократно увязывались с разработками наиболее эффективных, и в то же время крайне опасных, видов отечественного биологического оружия²⁰.

Головная научно-исследовательская и административная площадка данного государственного учреждения располагается на территории Московской области, в границах закрытого военного городка «Сергиев Посад – 6», помимо этого, в своей структуре учреждение имеет два обособленных подразделения, одно из которых расположено на территории Свердловской области, в Екатеринбурге.

Итак, в этой части работы исследование строится на последовательном анализе статистических данных, отражающих ситуацию в сфере государственных закупок для нужд обороны. Анализ проводится в разрезе трех организационных уровней функционирования рассматриваемого оборонного ведомства. На первом уровне анализируются закупки, где государственный заказчик представлен непосредственно в лице Министерства обороны РФ. На втором уровне в качестве государственного заказчика выступает подведомственное министерству Федеральное государственное бюджетное учреждение «48 Центральный научно-исследовательский институт» Министерства обороны РФ (сокращенное наименование – ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ). И третий уровень представлен в лице региональной научно-исследовательской площадки – Филиал ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ в Екатеринбурге.

²⁰ См.: Федоров Л. А. Советское биологическое оружие: история, экология, политика. Москва, 2005. 302 с.

Базой статистических данных, используемых для анализа, выступает совокупность сведений и показателей о государственных закупках на обозначенных организационных уровнях за период 2016–2018 гг.

Источником данных послужила информация, официально раскрываемая Министерством обороны РФ и рассматриваемым государственным учреждением, в ходе размещения государственных закупок в Единой информационной системе в сфере закупок, а также материалы и сведения, не относящиеся к категории закрытых или секретных, полученные из внутренних статистических и учетных регистров Филиала ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ в Екатеринбурге.

Систематизированные данные о государственных закупках в рассматриваемом периоде, размещенные в Единой информационной системе закупок Министерством обороны РФ, представлены в табл. 2.

Т а б л и ц а 2

**Государственные закупки Министерства обороны
в 2016–2018 гг.²¹**

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Государственные закупки (всего)			
Количество (шт.)	2260	1947	2213
Сумма (тыс. рублей)	155 268 956	144 416 129	145 569 510
Доля в структуре закупок	100 %	100 %	100 %
Закупки в рамках гособоронзаказа			
Количество (шт.)	537	257	413
Сумма (тыс. рублей)	90 573 557,7	30 403 396	43 105 161
Доля в структуре закупок	58,3 %	21,1 %	29,6 %

²¹ Составлено авторами по: Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

О к о н ч а н и е т а б л . 2

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Закупки вне гособоронзаказа			
Количество (шт.)	1723	1690	1800
Сумма (тыс. рублей)	64 695 398,4	114 012 733	102 464 349
Доля в структуре закупок	41,7 %	78,9 %	70,4 %
Закупки посредством закрытого аукциона			
Количество (шт.)	2225	1943	2190
Сумма (тыс. рублей)	154 420 417,6	144 165 261	144 723 708
Доля в структуре закупок	99,5 %	99,8 %	99,4 %
Закупки посредством закрытого конкурса			
Количество (шт.)	35	4	23
Сумма (тыс. рублей)	848 538,5	250 868	845 802
Доля в структуре закупок	0,5 %	0,2 %	0,6 %

Из данных, приведенных в табл. 2, следует подтверждение нескольких тенденционных фактов. Прежде всего это поступательное сокращение объема государственного оборонного заказа, а именно той, реализуемой вне обеспечения оборонной программы, части. Однозначно это положительно соотносится с данными, приведенными нами на рис. 7, и в некоторой степени прямым образом подтверждает правильность авторских расчетов, осуществленных в предыдущем параграфе.

Причем в отношении гособоронзаказа наблюдается и сокращение средней цены контракта. Если в 2016 г. она составляла 169 млн рублей, то уже в 2018 г. – лишь чуть больше 104 млн рублей. Более того, закупки в рамках гособоронзаказа продолжают объединять в себе менее широкую номенклатуру цен контрактов, нежели закупки вне него. Однако здесь все весьма неоднозначно, как это

может первоначально показаться с позиции статистических данных, приведенных в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

**Закупки с минимальными и максимальными контрактными ценами,
размещенные Министерством обороны РФ в 2016–2018 гг.,
тыс. рублей²²**

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Закупки в рамках гособоронзаказа			
Контракт с минимальной ценой	32,1	52,4	23,5
Контракт с максимальной ценой	3 341 144,9	2 821 609,7	2 625 728,4
Закупки вне гособоронзаказа			
Контракт с минимальной ценой	10,6	5,6	6,0
Контракт с максимальной ценой	16 456 624,1	11 246 450,5	18 409 762,1

Неоднозначность здесь характеризуется тем, что в рамках гособоронзаказа закупки с минимальной ценой контракта предусматривали поставку проекционного экрана для презентаций в 2016 г., беспроводного Wi-Fi маршрутизатора в 2017 г. и видеокамеры в 2018 г. Закупки с максимальной ценой контракта предусматривали в этих же годах соответственно: ремонт и модернизацию реактивных истребителей; поставку автомобильных аккумуляторов; поставку турбореактивных двигателей для учебных самолетов. Для сравнения: вне гособоронзаказа закупки с минимальной ценой контракта, предусматривали ежегодную поставку специального

²² Составлено авторами по: Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

медицинского препарата морфина. Закупки с максимальной ценой контракта, предусматривали поставку тепловой энергии и горячего водоснабжения; услуг по транспортировке военных эшелонов; стратегических оборонных комплексов автоматизированной системы управления войсками «Акация-М».

Иными словами, больше всего техники, продукции и услуг военного и оборонного назначения было закуплено вне рамок гособоронзаказа. При этом нельзя утверждать, что это закономерная тенденция, но, с другой стороны, это ставит под сомнение существование гособоронзаказа как теоретико-практической категории, в части превышения государственной программы вооружения.

Еще один момент, на который необходимо обратить отдельное внимание, – это факт того, что все государственные закупки как в рамках гособоронзаказа, так и вне его осуществляются посредством сугубо закрытых способов отбора исполнителей по государственным контрактам. И поскольку фактор закрытости проецируется в дальнейшем на всю последующую контрактную процедуру, вплоть до его исполнения, абсолютно объективным будет утверждение, что сфера госзакупок оборонных и силовых ведомств полностью уходит в сумеречную зону информационной закрытости.

Государственные закупки, осуществляемые ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ и его филиалами, с точки зрения процедуры, предусмотренной законодательством, осуществляются обособленно, как, впрочем, и в случае иных организаций и учреждений, подведомственных Министерству обороны РФ. Фундаментальным определяющим аспектом в данном случае выступает то, что в рамках контрактной системы они выступают самостоятельными государственными заказчиками. Соответственно, они являются обособленными организаторами закупок в целях удовлетворения своих обособленных нужд в рамках выделенного им лимита бюджетных ассигнований либо в пределах размера внебюджетных средств, находящихся в их распоряжении. Однако на такое обособленное положение филиалы были переведены только с 2018 г. До этого времени и с точки зрения процессуального юридического статуса, и с точки зрения финансового учета и контроля они рассматривались и отражались

консолидировано, как в Единой информационной системе закупок, так и во внутренней информационной системе ведомственного контроля за движением средств, предназначенных для финансирования закупок по Министерству обороны РФ.

Данные консолидированного и раздельного учета по государственным закупкам ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ и его филиалам приведены в табл. 4.

Т а б л и ц а 4

**Государственные закупки ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ
и его филиалов в 2016–2018 гг.²³**

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Консолидировано			
Количество (шт.)	175	288	189
Сумма (тыс. рублей)	259 215	421 812	145 258
Доля в структуре закупок	100 %	100 %	100 %
По головному предприятию			
Количество (шт.)	82	171	103
Сумма (тыс. рублей)	153 071	202 487	84 007
Доля в структуре закупок	59,1 %	48 %	57,8 %
По филиалу – г. Екатеринбург			
Количество (шт.)	19	30	51
Сумма (тыс. рублей)	72 685	78 463	27 793
Доля в структуре закупок	28 %	18,6 %	19,1 %

²³ Составлено авторами по: Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 01.12.2018), а также по материалам и сведениям внутренних статистических и учетных регистров филиалов ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ в Екатеринбурге и Кирове.

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
По филиалу – г. Киров			
Количество (шт.)	74	87	35
Сумма (тыс. рублей)	33 458	140 862	33 458
Доля в структуре закупок	12,9 %	33,4 %	23 %

Стратегическая специфика деятельности рассматриваемого государственного учреждения предполагает, что его фундаментальные нужды требуют поставок продукции, ограниченной или запрещенной к обороту. Очевидно, что удовлетворение подобных государственных нужд возможно только в рамках секретной закупки в рамках той части гособоронзаказа, которая реализуется в целях обеспечения государственной программы вооружения. Приведенная таблица не имеет таких позиций и отражает информацию только по объявленным учреждением государственным закупкам вне гособоронзаказа.

В числе общих характеризующих черт нужно указать то, что государственные закупки по данному субъекту не отличаются однородностью. Во-первых, показатели демонстрируют высокую волатильность как в части количества закупок, так и в части суммарной стоимости размещаемых контрактов. Во-вторых, больше трети осуществляемых закупок не связано с обеспечением текущей профессиональной деятельности учреждения, направлено на приобретение или восстановление внеоборотных активов и осуществляется в форме капитальных вложений. Соответственно, внушительная часть государственных закупок учреждения неоднородна.

Например, ежегодно на протяжении рассматриваемого периода, от 91,5 до 148,7 млн рублей закладывалось на финансирование контрактов в отношении недвижимого имущественного комплекса учреждения, а именно по выполнению строительных или ремонтно-восстановительных работ, поставке строительных материалов

и инструментов. В сопоставимых объемах государственные закупки были связаны с поставками и услугами в сфере коммунально-эксплуатационного обслуживания. Ежегодно учреждение направляло на водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение и другие виды хозяйственно-бытовых услуг от 70,6 до 148 млн рублей. Таким образом, две указанные группы закупок аккумулируют порядка 60–70 % от объема финансирования, заложенного на учреждение и филиалы.

Остальная часть закупок распределяется по направлениям, связанным с обеспечением научной деятельности и производства, и с обеспечением текущих административно-управленческих нужд.

Первое направление предполагает разнообразные закупки химических средств и медицинских препаратов, лабораторного оборудования и материалов, лабораторных животных и иных соответствующих средств, продукции и специальных объектов. По данному направлению было предусмотрено от 40,8 до 85,9 млн рублей ежегодно.

Второе направление предполагает удовлетворение текущих потребностей в части компьютерной техники и периферийных устройств, расходных материалов к ним, программно-цифровых продуктов, канцелярских товаров, транспортных средств гражданского назначения, горюче-смазочных материалов и т. д. По указанному направлению ежегодно предусматривается от 4,5 до 38,1 млн рублей финансирования.

В целом, несмотря на неоднородный состав большей части закупок, в разрезе анализируемого периода просматривается их более или менее сопоставимая групповая структура. Так, вопреки тому, что строительные и ремонтно-восстановительные работы, а также связанная с ними поставка строительных материалов своей несистематичностью и нерегулярностью преимущественно и вносят эту неоднородность в состав закупок, они же стабильно удерживают групповую долю в закупках на уровне 35–37 %. Более того, им удается удерживать устойчивость даже больше, чем в прозрачной и легко прогнозируемой группе закупок в сфере коммунального хозяйства. Структура консолидированных государственных закупок рассматриваемого учреждения по направлениям представлена на рис. 9.



- Прочие закупки
- Обеспечение научной деятельности и производства
- Обеспечение текущих административно-управленческих нужд
- Услуги в сфере коммунального хозяйства
- Строительные и ремонтные услуги в сфере недвижимости

Рис. 9. Структура консолидированных закупок ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ по направлениям, %²⁴

Систематизированные данные о государственных закупках в рамках анализируемого филиала представлены в табл. 5.

В числе тенденций, которые очевидно проявляются в динамике показателей, отраженных в приведенной табл. 5, особо стоит отметить следующие.

Во-первых, это беспрецедентный рост количества несостоявшихся закупок в 2018 г., когда из 23 объявленных 15 закупок

²⁴ Составлено автором по: Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 01.12.2018), а также по материалам и сведениям внутренних статистических и учетных регистров филиалов ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ в Екатеринбургe и Кирове.

**Объем и структура закупок филиала ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ
в г. Екатеринбурге²⁵**

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объявленные закупки			
Количество (шт.)	19	30	51
Сумма (тыс. рублей)	72 685,4	78 463,2	27 793,0
Несостоявшиеся закупки			
Количество (шт.)	4	9	23
Сумма (тыс. рублей)	7 915,6	55 784,2	6 286,9
Заключенные контракты			
Количество (шт.)	16	24	31
Сумма (тыс. рублей)	53 779,4	74 456,2	60 028,3
Доля в структуре закупок	100 %	100 %	100 %
Неконкурентные закупки (единственный поставщик)			
Количество (шт.)	1	3	3
Сумма (тыс. рублей)	3 570,2	52 381,1	39 617,0
Доля в структуре закупок	6,6 %	70,4 %	66 %
Конкурентные закупки (закрытый аукцион)			
Количество (шт.)	15	21	28
Объявленная сумма контрактов (тыс. рублей)	64 769,8	22 679,0	21 506,1
Итоговая сумма контрактов (тыс. рублей)	50 209,2	22 075,1	20 411,3

²⁵ Составлено автором по материалам и сведениям внутренних статистических и учетных регистров филиала ФГБУ «48 ЦНИИ» МО РФ в Екатеринбурге.

Окончание табл. 5

Период	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доля в структуре закупок	93,4 %	29,6 %	34 %
Средняя экономия на контракт (тыс. руб.)	-970,7	-28,8	-39,1
Суммарная экономия (тыс. руб.)	-14 560,6	-603,9	-1 094,8
Суммарная экономия (%)	-22,5 %	-2,7 %	-5,1 %
Закупки в рамках бюджетного финансирования			
Количество (шт.)	15	20	29
Сумма (тыс. рублей)	52 088,9	72 634,8	59 600,6
Доля в структуре закупок	96,9 %	97,6 %	99,3 %
Закупки в рамках внебюджетного финансирования			
Количество (шт.)	1	4	2
Сумма (тыс. рублей)	1 690,5	1 821,4	427,7
Доля в структуре закупок	3,1 %	2,4 %	0,7 %
Закупки у субъектов малого предпринимательства			
Количество (шт.)	16	12	21
Сумма (тыс. рублей)	53 779,4	17 244,9	18 909,8
Доля в структуре закупок	100 %	23 %	32 %

на сумму 3,85 млн рублей не были размещены в силу полного отсутствия заявок от потенциальных поставщиков и исполнителей, а по 8 закупкам на сумму 2,44 млн рублей все заявки были отклонены в ходе конкурсного отбора.

Во-вторых, это существенные изменения в секторе неконкурентных закупок, что было обусловлено коренным пересмотром подходов к их осуществлению и учету в консолидированном объеме

закупок по всему учреждению. Так в 2016 г., курирование контрактов на поставку энергоносителей для нужд всех структурных единиц относилось к ведению головной структуры, а мелкие закупки единичных специализированных товаров, не относящихся к продукции массового производства, находились в ведении тех структурных подразделений, в интересах чьих нужд они осуществлялись. С 2017 г. ситуация изменилась с точностью до наоборот – все контрактные взаимоотношения с субъектами естественных монополий перешли в ведение обеспечиваемых энергоносителями структурных подразделений, что в итоге отразилось на величине показателей.

Помимо обозначенных тенденций, также имеет смысл кратко указать на многократное падение уровня экономии средств в ходе конкурентных контрактных процедур. Данный факт выступает свидетельством против одного из существенных критериев конкурсного отбора в рамках контрактной системы закупок – обеспечения конкурентных ценовых условий при государственных закупках.

Также нельзя не обратить внимание на существенное сокращение объемов закупок у субъектов малого предпринимательства.

Таким образом, в ходе исследования в рамках данной главы авторами были проанализированы практические аспекты и финансово-экономические показатели государственных закупок Министерства обороны РФ и его подведомственных организаций. В том числе была исследована и охарактеризована взаимосвязь государственных закупок Министерства обороны РФ с государственным оборонным заказом и с государственной программой вооружения; были исследованы фундаментальные факторы предопределяющие особенности и ограничения в сфере государственных закупок для нужд национальной обороны и безопасности; были выявлены закономерные тенденции, наметившиеся в сфере государственных закупок в целях оборонного обеспечения; в ракурсе множества критериев была определена и проанализирована сложная структура государственных покупок; а также были исследованы состав и объемы государственных закупок.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Актуальные проблемы государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации

Проблемам укрепления и повышения эффективности в сфере государственных и муниципальных закупок в научной среде уделяется достаточное и пристальное внимание. Так в частности, работы таких ученых, как В. П. Гусев, С. Ю. Зеленцова, П. Д. Кравченко, С. Е. Катасонова, Г. А. Лавринов, Н. В. Немцова, Д. А. Мамедов, А. Г. Подольский и др., как раз посвящены данным вопросам не только с точки зрения достижения эффективности как целевого пункта, но и в том числе с точки зрения методологии критериев и практических способов оценки этой эффективности.

Так, например, В. Н. Немцова, отмечает то, что первичным ориентиром при отнесении государственных и муниципальных закупок к категории эффективных является баланс интересов правовых субъектов – участников закупок, который, в свою очередь, достижим только тогда, когда итоговый результат удовлетворяет потребностям государства и общества, происходит экономия средств федерального, региональных и местных бюджетов, не допускаются нарушения и соблюдается финансовая дисциплина в сфере закупок¹.

¹ См.: *Немцова Н. В.* Характеристика и оценка эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд Омской области // Актуальные вопросы развития экономики : сб. материалов Международной науч.-практ. конф. / под ред. В. В. Карпова и А. И. Ковалева. Омск, 2015. С. 343.

Отчасти близка здесь позиция С. Ю. Зеленцовой и С. Е. Катасоновой². В своих работах они акцентируют свое внимание на том, что эффективность государственных и муниципальных закупок является главной целью, для достижения которой государство вообще стало внедрять контрактную систему в эту сферу публичных отношений. Однако в российском законодательстве отсутствуют установленные критерии эффективности, а также ее определение и механизм ее обеспечения и оценки. Вместе с тем в противовес позиции В. Н. Немцовой они отмечают, что ни факт экономии бюджетных средств, ни объемы экономии не могут приниматься в качестве достаточного и объективного критерия эффективности. По их мнению, это обусловлено тем, что у государственных органов и ведомств, которые выступают заказчиками по контрактам отсутствует заинтересованность в экономном поведении при финансировании контрактов, ведь средства бюджетной экономии подлежат возврату в бюджет.

Несмотря на приведенный краткий обзор научных работ рассматриваемой тематики, все же отметим, что вопросам эффективности в сфере государственных закупок в плане оборонного обеспечения, в том числе продукции отечественного оборонно-промышленного комплекса, то есть при исполнении государственного оборонного заказа и государственной программы вооружения, не уделяется должного внимания. Таким образом, огромное количество проблемных аспектов в данном вопросе остается неизвестным как для исследователей, так и для практикующих специалистов.

Достаточно простой подход к квалификации эффективности в сфере государственных закупок, осуществляемых для удовлетворения нужд оборонных ведомств, предлагает Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара. В частности, коллективом исследователей данной научной организации предлагается осуществлять оценку сугубо в ракурсе эффективности использования

² См.: Катасонова С. Е., Зеленцова С. Ю. Вопросы эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Государственное и муниципальное управление в XXI в.: теория, методология, практика. 2016. № 21. С. 60.

Министерством обороны РФ финансовых ресурсов, предназначенных для выполнения государственной программы вооружения, поскольку, по их мнению, именно это является центральным фактором для обеспечения национальной обороны³.

С этих позиций они оценивают систему государственных оборонных закупок как неэффективную. В частности, они отмечают, что согласно ведомственным статистическим данным, раскрытых самим Министерством обороны, уровень оснащения армии и флота имел сомнительный рост в течение 2017 г. Уровень обеспечения возрос за год на 1,2 процентных пункта относительно показателей, зарегистрированных по итогам предыдущего года⁴. Более того, они особо отмечают, что это составляет менее трети от плановых показателей прироста в 3,7 процентных пункта, раскрытых министром обороны в начале 2017 г.⁵

Иными словами, исследователи пришли ко мнению, что заявляемое Министерством обороны РФ исполнение государственного оборонного заказа в показателях, близких к 100 %, не соответствует действительности, либо в противном случае «столь аномально низкий прирост основного показателя государственной программы вооружения в 2017 г. явно противоречит названным выше показателям прироста оснащенности видов Вооруженных сил»⁶.

Их дальнейшие расчеты, основанные на сопоставлении итогов 2017 г. с предшествующими периодами, привели к весьма неожиданным результатам. Так, они исходили из того, что при удержании государственного оборонного заказа в параметрах его исполнения

³ См.: Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы / В. Мау и др. ; под ред. д-р экон. наук С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), д-р экон. наук А. Д. Радыгина ; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. Москва, 2018. С. 546.

⁴ См.: Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

⁵ См.: Стенограмма заседания Госдумы от 22 февраля 2017 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4606/> (дата обращения: 01.12.2018).

⁶ Российская экономика в 2017 г. ... С. 546.

на уровне 2014–2016 гг. Министерство обороны РФ обеспечило бы уровень оснащения Вооруженных сил в пределах 66–73 %, и даже при снижении объемов исполнения гособоронзаказа до уровня 2010–2013 гг., это все равно не позволило бы показателю оснащенности опуститься ниже 61–63 %. Следовательно, оцениваемая по их методике эффективность государственных закупок в рамках исполнения гособоронзаказа составила в относительных показателях лишь 30,7 %, а в абсолютных показателях это означает, что лишь 449,5 млрд рублей бюджетного финансирования было использовано эффективно, а 1014,6 млрд рублей были использованы неэффективно. Однако применительно к данной работе нужно отметить немаловажный момент. Согласно расчетам самого Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара, объем гособоронзаказа в указанном отчетном периоде составил 1464 млрд рублей, а согласно нашим расчетам, представленным на рис. 7, его объем составил 1814 млрд рублей. Иными словами, применяя рассчитанные коэффициенты к расчетам автора, получается, что неэффективное использование бюджетного финансирования при осуществлении госзакупок Министерством обороны РФ составило 1257,1 млрд рублей.

В настоящий момент перед Российской Федерацией стоят серьезные и трудновыполнимые задачи, постановка которых была обусловлена ростом напряженности из-за обострившихся противоречий в сфере межгосударственных взаимоотношений. Последние в свою очередь усугубились главным образом в силу разности национальных интересов мировых держав, интересами, растущими с переходом мировых держав на новый технологический уклад. Весьма показательным то, что с развитием военных технологий и введением образцов вооружения и техники нового поколения внешняя политика европейских и североамериканских государств не меняет своей экспансионистской направленности, но все больше приобретает ярко выраженный конфликтный характер.

На этом фоне усиливаются требования к оборонно-промышленному комплексу в разрезе качественных и количественных характеристик, предусмотренных государственной программой вооружения. Основной упор делается преимущественно на оборонные

предприятия, к качеству создаваемой военной продукции которых имеются серьезные вопросы. Однако стоит отметить, что в условную группу, генерирующую повышенные риски для обороноспособности страны, попадают и те предприятия, которые обеспечивают высокое качество производимой военной продукции, но имеют отрицательные показатели своей деятельности как хозяйствующих субъектов. Это обусловлено тем, что стратегические предприятия, не способные экономически эффективно функционировать в условиях мирного времени, в тяжелое по своему социально-экономическому характеру военное время не смогут быть местом, где «ковалась победа».

Одним из базовых направлений обеспечения эффективности в сфере обороноспособности государства должно быть укрепление и повышение эффективности в сфере государственных закупок для нужд государства продукции отечественного оборонно-промышленного комплекса, где в свою очередь центральное значение имеют меры по совершенствованию экономической политики и финансовой дисциплины в области государственного оборонного заказа⁷.

Необходимо создание условий, способствующих формированию и развитию реальной конкуренции в сфере государственного оборонного заказа, исполнение которого обеспечивается предприятиями оборонно-промышленного комплекса. Ведь одним из факторов, неблагоприятно влияющим на финансовые аспекты эффективности в сфере государственных закупок, является то, что основная часть контрактов в интересах Министерства обороны РФ заключается на принципах неценовой конкуренции. Это прежде всего обусловлено пронизывающей спецификой – узкой направленностью и государственной монополией в этой стратегической отрасли, что было унаследовано от советского периода⁸.

⁷ См.: *Проскурня Д. В.* Повышение эффективности управления финансовыми ресурсами при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд // *Современные технологии управления.* 2016. № 2 (62). С. 8.

⁸ См.: *Мамедов Д. А.* Актуальные проблемы государственного регулирования цен на продукцию (работы, услуги) по государственному оборонному заказу // *Инновационное развитие экономики.* 2015. № 3 (27). С. 85.

Как и раньше государственные предприятия, образующие национальный оборонно-промышленный комплекс (ОПК), борются между собой за получение от государства доступа к государственному оборонному заказу⁹. Разница только в том, что в условиях социалистического производства аффилированность всех предприятий и государства не требовала дополнительных пояснений, а в условиях рынка данный факт не столь очевиден¹⁰. Тем не менее те предприятия российского оборонно-промышленного комплекса, которые существуют не в форме Федеральных государственных унитарных предприятий, в большом количестве аффилированы с государством, так как по общему правилу в их акционерном капитале не менее блокирующего пакета принадлежит государству, представленному в лице госкорпораций или федеральных агентств, таких как Ростех, «Внешэкономбанк», Росимущество и т. д.¹¹ Таким образом, на стадии отбора исполнителей государственного оборонного заказа в лучшем случае обеспечиваются конкурентные условия неценового характера, а после заключения государственного оборонного контракта государственный заказчик попадает в зависимость к аффилированному с государством исполнителю и обязан в долгосрочной перспективе производить финансирование его деятельности¹².

В силу обозначенных причин ситуация с конкуренцией находится в перманентном состоянии, несмотря на то, что государство

⁹ См.: *Андрофагина М. Н.* Государственный оборонный заказ в структуре государственного спроса: современные реалии и перспективы развития // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4. С. 11.

¹⁰ См.: *Анохова Е. В.* Особенности аудита предприятий, выполняющих контракты по государственному оборонному заказу // Синергия учета, анализа и аудита в обеспечении экономической безопасности бизнеса и государства : сб. материалов II Междунар. межвуз. на-уч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. Петровой В. И. и проф. Баканова М. И. М., 2016. С. 8.

¹¹ См.: *Кандыбко Н. В., Галкин П. А.* Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок Министерства обороны Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3-1 (68-1). С. 495.

¹² См.: *Лавринов Г. А., Подольский А. Г.* Инструменты управления ценообразованием при разработке и реализации документов по созданию продукции военного назначения // Вооружение и экономика. 2013. № 1 (22). С. 50.

декларирует максимальное соблюдение рыночных принципов как в сфере частного предпринимательства, так и в сфере государственных закупок, даже если они касаются вопросов национальной безопасности и обороны¹³. Поскольку конкуренция и ограничение монополизации рынка являются базовыми принципами рыночной экономики, начиная с 2015 г. контрольные полномочия Федеральной антимонопольной службы за соблюдением конкурентного положения и не только были распространены и на сферу государственного оборонного заказа.

Данная федеральная служба вступает в процесс государственных закупок для реализации своих контрольных полномочий с момента объявления государственных закупок, преимущественно в форме конкурса или аукциона на заключение государственного контракта до момента его непосредственного заключения. Таким образом, ФАС выполняет важную роль и ее участие в процессе неотъемлемо, но все же говорить о полноценном конкурентном положении в сфере государственных закупок, связанных с государственным оборонным заказом, нельзя. На это в том числе указывает и глава Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьев. В частности, с одной стороны, он высказывает мнение: «Разработанные совместно с Министерством обороны поправки установили жесткую систему контроля за гособоронзаказом по всей цепочке кооперации и ввели антимонопольные нормы в эту сферу», но с другой – он также отмечает: «Синергия полномочий ФАС в области государственного оборонного заказа, антимонопольного надзора и тарифного регулирования создает предпосылки для ограничения роста цен продукции военного назначения»¹⁴. Таким образом, в настоящее время формируется базис и предпосылки, но до создания действительно конкурентного положения в данной отрасли

¹³ См.: *Кравченко П. Д.* Проблемы ценообразования при формировании государственного оборонного заказа // Вооружение и экономика. 2010. № 4 (12). С. 37.

¹⁴ Выступление Главы Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьева на Пленарном заседании Первого Всероссийского форума «Гособоронзаказ-2016: Реформа» // Федеральная антимонопольная служба [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/4193> (дата обращения: 01.09.2018).

государственных закупок еще далеко. Опять же повторимся, что это касается только той части государственного оборонного заказа, где исполнителем по государственному контракту являются предприятия оборонно-промышленного комплекса. Что же касается той части государственного оборонного заказа, где исполнителем являются предприятия, производящие продукцию и услуги гражданского назначения, то здесь меньше институциональных и ситуационных барьеров для монопольного режима¹⁵.

Вместе с тем множество экспертов в области финансирования оборонного ведомства отмечают наличие нецелесообразных элементов и нормативных правовых барьеров для действенного контроля и обеспечения эффективности в области государственных закупок для нужд обороны. Например, представителями практикующей сферы отмечается, что отныне в сфере государственных закупок, как в рамках исполнения государственного оборонного заказа, так и вне его, присутствует беспрецедентное количество контролирующих и надзорных органов¹⁶. Ведь, помимо указанной выше Федеральной антимонопольной службы, к числу контролеров и надсмотрщиков относится орган парламентского финансового контроля – Счетная палата, орган исполнительной власти – Федеральное казначейство, специализированная федеральная служба – Росфинмониторинг, Центральный банк с его немногочисленной группой уполномоченных банков, да и само Министерство обороны РФ тоже. При всем этом Федеральная служба по финансовому мониторингу ведет производство по делам в отношении более чем сотни государственных заказчиков, находящихся в ведении оборонного ведомства, по фактам и признакам их вовлеченности в теневые схемы закупок¹⁷. И самым главным препятствием на пу-

¹⁵ См.: *Гусев В. В.* Бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Современное общество и право. 2015. № 3 (20). С. 85.

¹⁶ См.: *Петров И. С.* Семь няnek гособоронзаказа // Новый оборонный заказ. Стратегии. 2015. № 5 (37). С. 17.

¹⁷ См.: *Анников А. В.* Актуальные проблемы выявления и расследования фактов хищения бюджетных средств при реализации государственного оборонного заказа // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 2 (48). С. 47.

ти установления законности и правопорядка в сфере оборонных государственных закупок является то, что больше двух третей от всех закупок осуществляется при неоправданном уровне секретности. Это позволяет не только включать и развивать коррупционную составляющую в государственные оборонные заказы, но и полностью проваливать государственные задания в области национальной обороны и безопасности.

Более того, столь ужасающее положение в сфере государственных закупок в целях обеспечения нужд обороны подтверждается статистическими данными следственных и правоохранительных органов¹⁸. Например, за период 2014–2017 гг. Генеральной прокуратурой России было выявлено 27 352 факта нарушений законодательства о контрактной системе и гособоронзаказе, допущенных государственными оборонными заказчиками и предприятиями оборонно-промышленного комплекса. Размер связанных с ними доказанных финансовых хищений составил более 120 млрд рублей, а размер иным образом причиненного государству материального ущерба достиг почти 90 млрд рублей. В итоге это вылилось в 772 уголовных производства, из которых 593 – с особым режимом производства следственных действий по причине наличия в них сведений, отнесенных к государственной тайне.

Позиция действующего министра обороны РФ С. К. Шойгу сводится к тому, что постоянно наращиваемый объем бюджетного финансирования государственного оборонного заказа формирует мощный экономический базис для развития оборонно-промышленного комплекса, в таком случае задача оборонных предприятий состоит в том, чтобы активно совершенствоваться и развивать свою деятельность¹⁹.

Между тем для предприятий ОПК выполнение взятых на себя в рамках гособоронзаказа обязательств давно является весьма

¹⁸ См.: Янин С. А. О некоторых аспектах организации расследования преступлений в сфере гособоронзаказа и иных госзакупок для оборонных и силовых структур // Вестник Казанского института МВД РФ. 2018. № 8 (46). С. 65.

¹⁹ См.: Шойгу С. К. Техническое оснащение вооруженных сил РФ – первоочередная задача оборонно-промышленного комплекса страны // Вооружение и экономика. 2015. № 7. С. 27.

сложной задачей. С начала 2010-х гг. среднее количество рекламаций по поводу ненадлежащего качества, неполного количества поставки и нарушения иных контрактных процедур, предъявляемых оборонным предприятиям, не снижается ниже отметки 2 000 в год. Непосредственно суть претензий государства выражается в недопустимости срыва сроков и условий поставок объектов военной техники рядом оборонных предприятий. Не меньшей проблемой для оборонных предприятий является и соблюдение нормативной дисциплины (в том числе финансовой), установленной федеральным законодательством о государственном оборонном заказе. Так, ежегодно выявляется и фиксируется несколько тысяч нарушений статей и положений данного отраслевого законодательства, допущенных предприятиями оборонно-промышленного комплекса.

Нередко нарушения сроков и дисциплины поставок оборонные предприятия стараются объяснить влиянием независимых от них причин, а в частности такими, как санкционные ограничения, из-за которых были заблокированы импорт некоторого сырья и материалов военного назначения, комплектующих изделий, производимых не только европейскими и американскими разработчиками, но и украинскими предприятиями. Однако неэффективное экономическое хозяйствование в сфере оборонного производства, низкоэффективное использование бюджетных средств, полученных как в рамках гособоронзаказа, так и в рамках финансовых дотаций предприятиям ОПК, одним из свидетельств которого является многомиллиардная (в большей степени просроченная) долговая нагрузка предприятий, играет большую негативную роль для непосредственного исполнения ими гособоронзаказа.

В последние несколько лет нормативное регулирование правоотношений, складывающихся в рамках государственного оборонного заказа, существенно расширяется, конкретизируется и совершенствуется. Процессуальные и материальные нормы законодательства дополняются финансовыми правилами и ограничениями, особенно в части вопросов, связанных с проведением денежных расчетов, открытием банковских счетов и т. д. Таким образом, участники контрактных отношений при исполнении государствен-

ного оборонного заказа обязаны строго соблюдать финансовую дисциплину, что предполагает выполнение расширяемого перечня действий и соблюдения правил, условий и процедур финансового характера²⁰.

При этом отметим, что под участниками обозначенных отношений предполагаются не только сами стороны по контракту, но и третьи организации, вовлеченные в процесс исполнения контракта, обязательная функциональная роль которых определена в законодательстве. Так, например, согласно нормам Федерального закона от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», участником отношений по исполнению государственного контракта становится кредитная организация, осуществляющая банковское сопровождение государственного оборонного заказа, то есть осуществляющая денежные расчеты по контракту.

Помимо непосредственного исполнения финансовых требований и распоряжений, данная кредитная организация осуществляет и финансовый контроль за исполнением государственного контракта. Это предполагает обязанность банка не только исполнять распоряжения, но также осуществлять контроль распоряжений и мониторинг расчетов по государственному оборонному заказу, в том числе передачу информации в единую информационную систему государственного оборонного заказа.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» каждый из субъектов, непосредственно участвующих в процессе реализации государственного оборонного заказа, а именно лица, которые по государственному контракту выступают заказчиком, главным исполнителем или исполнителем, действующим в рамках кооперации с главным исполнителем, обязаны использовать для расчетов по государственному контракту только отдельный счет, открытый в уполномоченном банке, а также обязаны соблюдать режим использования такого отдельного счета.

²⁰ См.: Кандыбко Н. В., Галкин П. А. Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок Министерства обороны Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3-1 (68-1). С. 497.

Вместе с тем соблюдение данного требования, а следовательно, соблюдение финансовой и процессуальной дисциплины, в частности по срокам исполнения самого государственного контракта, отягощается правовыми коллизиями и несовершенством практики применения законодательства со стороны кредитных организаций. Наиболее проблемным моментом для кредитных организаций является соотнесение законодательства о государственном оборонном заказе с требованиями Федерального закона от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²¹.

Правовые коллизии и проблемы правоприменения действующего законодательства сформировали проблемную ситуацию, когда исполнители государственных контрактов не могут пройти процедуру открытия обозначенных отдельных счетов в силу получения отказов от кредитных организаций. Безусловно, дальнейшая судебная практика квалифицирует такие действия кредитных организаций как необоснованные и противоправные. Однако это существенно затрудняет функционирование контрактной системы государственных закупок в такой стратегической области, как национальная оборона²².

Таким образом, в части вопросов бюджетного финансирования государственного оборонного заказа, соблюдения финансовой дисциплины и обеспечения рыночной конкуренции при государственных закупках оборонной продукции проблемными аспектами являются не только внешние причины, связанные с нарушениями исполнителей и заказчиков, но и не в меньшей степени внутренние причины, связанные с формированием искусственных нормативных и процедурных барьеров в организации контрактной системы государственных закупок и ее правового регулирования.

²¹ Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001 г. № 33 (часть I). Ст. 3418.

²² Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 03.08.2016 г. № 02АП-5441/2016 по делу № А28-758/2016 ; Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.05.2017 г. № 20АП-817/2017 по делу № А54-7769/2015.

§2. Пути и способы совершенствования государственных закупок Министерства обороны

В ходе рассмотрения государственных закупок Министерства обороны РФ и его подведомственных организаций было установлено, что это многоаспектная и сложная сфера организации и функционирования государственных институтов.

Государственные закупки в сфере национальной обороны и безопасности как система публичных отношений, образующих механизм обеспечения государственных нужд в этой стратегической функциональной области, выходят далеко за пределы общей контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд. Более того, если контрактная система закупок для государственных ведомств гражданского назначения является основой и фундаментом в процессе удовлетворения публичных потребностей, то в случае с закупками оборонного ведомства контрактная система является лишь небольшой периферийной частью, которая должна гибко встраиваться в систему государственного оборонного заказа, выступая при этом лишь в качестве обслуживающего элемента.

Итак, в основе государственных закупок Министерства обороны РФ лежит иной, стратегический остов, на котором монолитной конструкцией возводится интегрированная трехуровневая система оборонных закупок. Центром конструкции выступает государственная программа вооружения, предопределяющая текущую ситуацию и перспективное развитие государственных закупок оборонного ведомства на ближайшие 5–10 лет. Она в свою очередь поглощается государственным оборонным заказом, который в купе с потребностями оборонной программы консолидирует в себе иные оборонные потребности, образующиеся сверх нее. Гособоронзаказ, объединяясь с потребностями оборонного ведомства, образуемыми уже сверх него, предстает той самой монолитной системой, функционирующей если не на единых, то на идентичных регулятивных правилах.

Многие исследователи, занимающиеся разработкой проблем развития и оптимизации контрактной системы государственных

закупок, традиционно ориентируются на преобразование системы в ракурсе улучшения и совершенствования ее отдельных аспектов. Однако такой подход к сектору государственных закупок в сфере обеспечения национальной обороны и безопасности не имеет перспектив к успешной реализации. Это обусловлено тем, что в этой области система требует вмешательства и реорганизации на фундаментальном уровне ее формирования и функционирования. Поскольку сознательно заложенные здесь логические и организационные парадоксы на генетическом уровне не только создают совокупность факторов, препятствующих эффективному функционированию и обеспечению государственных интересов, адекватно соотносящихся с его стратегическими задачами, факторы не препятствующие, а, наоборот, способствующие нарушению правопорядка и причинению вреда общественным интересам, но также они формируют и совершенствуют целую государственную доктрину логического обоснования и легитимизации, ущемления общественных интересов с позиции их защиты на более высоком, стратегическом уровне.

Первым и самым главным действием в процессе совершенствования государственных закупок для оборонных нужд является **устранение коренного парадокса**, порожденного теоретико-практической коллизией состава гособоронзаказа, о которой мы говорили еще в первой главе исследования. А именно то, что в широком перечне видов объектов поставки по гособоронзаказу заложена и активно реализуется в практике госзакупок легитимная возможность прямого отнесения к нему поставок любой гражданской продукции или выполнение любых работ, никоим образом не связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

Более того, мы отмечали, что данный перечень является открытым и увеличивает возможности расширительного толкования состава гособоронзаказа и позволяет включить в него какую угодно продукцию гражданского назначения, если квалифицировать ее в ракурсе целей текущих нужд в области национальной обороны и безопасности. На протяжении всего исследования мы планомерно доказывали практическими примерами то, что в ходе оборонных

закупок в рамках гособоронзаказа часто финансируются закупки такой гражданской продукции, которой в принципе не должно быть в нем, и, наоборот, вне оборонного заказа приобретаются целые военные комплексы, пусть даже не несущие ударной мощи, но априори относящиеся к военной технике оборонного назначения. Весьма показательным в данном случае оказывается пример государственных закупок, осуществляемых Федеральной службой охраны, в перечне среднестатистических закупок которой, помимо несметного количества дорогостоящих эксклюзивных автомобилей, оказываются скоростные люксовые яхты, приобретаемые в рамках гособоронзаказа. При этом официальная позиция данной федеральной службы сводится к тому, что необходимость закупки такой продукции обусловлена нуждами в сфере национальной обороны и безопасности, так как она предназначена для обеспечения отдыха и развлечения представителей высших эшелонов власти.

В этой части необходимо восстановление логического, правового и общественного порядка, при котором вся номенклатурная совокупность государственных закупок для обеспечения деятельности Министерства обороны РФ его подведомственных организаций будет подразделяться на две группы: первая группа – это осуществление государственных закупок, связанных с обеспечением деятельности Министерства обороны РФ продукцией, товарами и услугами сугубо военного (оборонного) назначения, в том числе предусмотренных государственной программой вооружения; вторая группа – это осуществление государственных закупок, связанных с обеспечением деятельности Министерства обороны РФ продукцией, товарами и услугами сугубо гражданского назначения.

Основные пути и способы с реализацией предлагаемого подхода сводятся прежде всего к регулированию категории **«военное имущество»**. Согласно пп. 4 п. 2 ст. 4 закона о гособоронзаказе, в его состав включаются поставки военного имущества. При этом, несмотря на использование данного термина в различном отраслевом законодательстве, в том числе и в уголовном, категория «военное имущество» выступает самым масштабным пробелом в отечественном законодательстве. В частности, военные юристы и экс-

перты по военному праву отмечают, что конкретного определения данной категории в российском законодательстве вообще нет²³. И в зависимости от текущих задач, она трактуется расширительно, в широком понимании охватывая любые объекты имущества, используемые оборонными ведомствами и Вооруженными силами в повседневной деятельности. При этом здесь даже нет ограничений в части предназначения военного имущества, так как оно может быть предназначено как для обеспечения специальных стратегических задач, так и любых насущных потребностей, в зависимости от желания командного состава. Военные юристы также отмечают, что оно может быть как движимое, так и недвижимое, но в любом случае является государственной федеральной собственностью, а информация об определенных действиях с ним и с его использованием, не подлежит разглашению, так как сопряжена с информацией отнесенной к государственной тайне.

Иными словами, не только для совершенствования государственных закупок в рамках гособоронзаказа, но и для всей отечественной правовой системы остро необходимо законодательное определение и закрепление категории «военное имущество» и регулирование его правового положения. В этом ракурсе представляется целесообразным принятие отдельного Федерального закона «О военном имуществе». Отметим, что в отечественной законодательной практике такая попытка уже была предпринята в 2015 г., когда в Государственную думу Федеральным Собранием РФ был внесен соответствующий законопроект²⁴. Причем Комитетом по обороне Государственной думы ФС РФ была признана безусловная необходимость принятия подобного нормативного акта законодательства, однако в силу невнятности определения категории

²³ См.: *Баженов А. В.* Правовое определение содержания понятия «военное имущество» в соотношении с особенностями уголовной ответственности военнослужащих за нарушение порядка его сбережения // *Право в Вооруженных силах*. 2016. № 9–10 (230, 231). С. 31.

²⁴ См.: Информационный бюллетень Комитета по обороне «О деятельности комитета в Государственной Думе шестого созыва» // Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-15.km.duma.gov.ru/folder/16283308> (дата обращения: 01.12.2018).

«военное имущество»), а также с учетом низкого качества проработки проекта закона его дальнейшее движение по законодательной процедуре было отложено.

Авторская позиция строится на том, что сущностное наполнение определения «военное имущество» должно ограничиваться критериями стратегического военного назначения. В связи с этим предлагается **определение категории «военное имущество»** как совокупности объектов движимого и недвижимого имущества, предназначенного для обеспечения конкретных стратегических задач в сфере обороны, возложенных на конкретное военное подразделение (формирование/учреждение/единицу) и закрепленного за ним, отсутствие, утрата или невозможность использования которого создают угрозу выполнения этих стратегических задач или угрозу жизнеобеспечения личного состава.

Однако предлагаемые автором меры требуют комплексного подхода, который, помимо урегулирования и конкретизации категории «военное имущество», также потребует отдельного регулятивного воздействия в целях разграничения режимов государственных закупок. Несомненно, режим гражданских госзакупок Министерства обороны РФ и подведомственных ему организаций должен быть аналогичен тому, который в соответствии с законом о контрактной системе применяется к необоронным государственным правовым субъектам (гражданским министерствам и ведомствам) с максимальным следованием принципам открытости и прозрачности закупок, ответственности за результативность обеспечения публичных нужд, обеспечения конкуренции и эффективности при осуществлении закупок. Режим же военных закупок, с учетом их стратегического назначения и конфиденциальности, должен иметь более строгий порядок и объективные отступления от принципов контрактной системы в полном соответствии с нормами о конфиденциальной и секретной информации.

На предложенном подходе зиждется множество коренных аспектов государственных закупок, осуществляемых оборонным ведомством, и с реализацией предложенных автором рекомендаций эти аспекты автоматически должны быть адаптированы. Это каса-

тся вопросов обеспечения конкурентного (рыночного) положения в государственных закупках, противодействия коррупционным проявлениям и обеспечения финансовой эффективности и бюджетной экономии. В частности, внедрение в сферу гражданских закупок Министерства обороны РФ принципиальных критериев – информационной открытости гражданских закупок и ограничения использования закрытых способов конкурсного отбора исполнителей по государственным контрактам позволит в некоторой степени обеспечить рыночные экономические условия, правопорядок, а также финансовую дисциплину и бюджетную экономию в государственных закупках.

Весьма важным для комплексного совершенствования государственных закупок Министерства обороны РФ является приведение в порядок сферы кооперации при исполнении государственного заказа, а также проблемы авансирования и накопленной дебиторской задолженности по гособоронзаказу.

Проблема авансирования гособоронзаказа предопределена множеством экономических и правовых факторов. Вкратце специфика и особенности оборонного заказа требуют существенных финансовых ресурсов в ходе реализации его заданий исполнителями государственных оборонных контрактов, что предполагает авансирование его непосредственных исполнителей. Однако возможностей государственного бюджета при этом не хватает, и здесь применяется система банковского кредитования предприятий ОПК. Кредитование осуществляется только в отношении исполнителей контрактов по гособоронзаказу и только под государственные гарантии. Объем накопленных к текущему моменту государственных гарантий, а также их распределение по банка приведен в табл. 6.

Вместе с тем приведенная таблица не в полной мере характеризует текущую обстановку в вопросах авансирования и накопленной дебиторской задолженности по гособоронзаказу. Помимо банковского кредитования, под государственные гарантии Министерство обороны РФ не снижало объемы авансового финансирования гособоронзаказа, в результате чего были накоплены беспрецедентные объемы текущей дебиторской задолженности предприятий ОПК (рис. 10).

Т а б л и ц а 6

**Распределение государственных гарантий для выполнения ГОЗ
в 2013–2018 гг., по банкам-кредиторам, млрд руб.***

Банк	Год							Доля банка, %
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013– 2018	
Сбербанк	46,9	92,9	152,9	249,2	10,7	127,2	679,8	46,91
Банк ВТБ	101,5	87,9	167,4	183,9	0	70	610,7	42,14
«Газпромбанк»	8,7	7,7	20,6	21,6	1,4	70,6	130,6	9,01
ВЭБ	0,8	0,8	21,4	41,4	2,8	0	67,2	4,64
АКБ «Россия»	0	0	0	7,6	2,9	7,6	18,1	1,25
«Промсвязьбанк»	0	0	0	7,5	1,8	0	9,3	0,64
Госгарантии ВСЕГО	157,9	189,3	362,3	511,2	19,6	208,8	1 449,1	100

* Составлено авторами по: Российская экономика в 2018 г. Тенденции и перспективы / В. Мау и др. ; под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А. Д. Радыгина ; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. Москва, 2019. 591 с.

Таким образом, здесь кроется еще один организационный парадокс, в рамках которого кредитные учреждения под государственные гарантии на коммерческих условиях кредитуют государственные предприятия, при этом предприятия постоянно накапливают кредиторскую задолженность, создавая повышенные как для системы государственных закупок, так и для национальной обороны, проблемы безграничного беспорядка в сфере государственных закупок по гособоронзаказу.

Суть кооперации в сфере гособоронзаказа сводится к тому, что для производства и последующей поставки вооружения, военной техники или иного военного имущества в рамках оборонного контракта формируется структура уровневых исполнителей, принимающих на себя изготовление части продукции, предназначенной к поставке по оборонному контракту. Имеющаяся здесь проблема

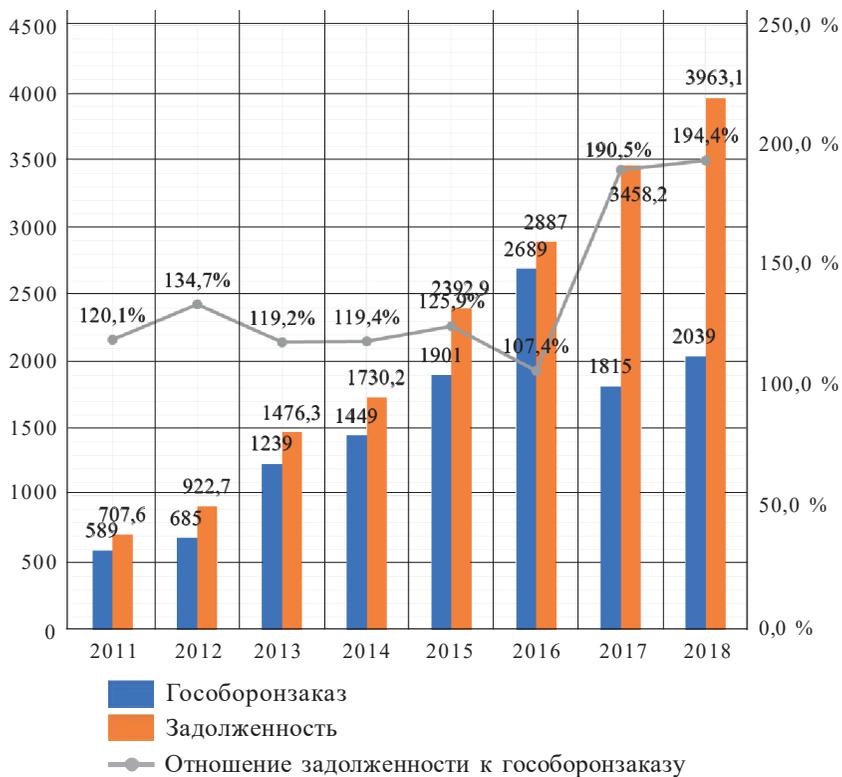


Рис. 10. Дебиторская задолженность по авансам Министерства обороны РФ в рамках исполнения гособоронзаказа в 2011–2018 гг., млрд рублей, %
(составлено авторами по: Российская экономика в 2018 г. Тенденции и перспективы...)

наглядно просматривается на результатах одного практического исследования, проведенного в структуре Министерства обороны РФ²⁵. В его рамках было выявлено, что действующая система кооперации по гособоронзаказу необоснованно консолидируется на уровне головного исполнителя, ограничивает финансовые результаты ни-

²⁵ См.: Елисеев О. В. Институциональные основы государственного оборонного заказа // Право и образование. 2014. № 8. С.160–173.

жестоящих участников кооперации и препятствует экономии бюджетных средств, полученных от вышестоящего заказчика. В частности, на примере государственного поставщика ракетных комплексов «Искандер» было установлено, что головной исполнитель выполняет не более 10 % производственных работ по оборонному контракту с рентабельностью 700–800 %, остальное распределяется в рамках кооперации на уровень нижестоящих исполнителей с рентабельностью в пределах 5–10 %²⁶.

Для повышения эффективности в сфере гособоронзаказа и противодействия подобным финансовым практикам законом о гособоронзаказе была предусмотрена возможность Правительства РФ устанавливать предельный уровень прибыли при расчете цены на продукцию по государственному оборонному заказу. Для реализации этой возможности Правительством РФ было принято специальное Постановление от 02.12.2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»²⁷. Данный документ предусматривает в таких случаях применение формулы «20+1», когда финансовый результат не может превышать 1 % плановых привлеченных затрат и 20 % плановых собственных затрат предприятия на поставку продукции по гособоронзаказу.

Вместе с тем, согласно позиции официальных представителей Федеральной антимонопольной службы, озвученной в рамках форума «Гособоронзаказ-2018», формула не работает за исключением случаев, когда доказано, что организация намеренно ввела в за-

²⁶ См.: *Елисеев О. В.* Управление рисками в контрактации // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования : научный интернет-журнал. 2012. № 3 (7). Режим доступа: http://iea.gostinfo.ru/files/2012_03/2012_03_15.pdf (дата обращения: 11.03.2019).

²⁷ Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.2017 г. № 50 (Часть III). Ст. 7624.

блуждение государственного заказчика и контролирующей орган, изначально показав необоснованные плановые затраты. При этом остальные методы регулирования, предусмотренные данным постановлением, не работают на монопольном рынке продукции ОПК. Таким образом, очевидным является то, что здесь необходимо прямое воздействие государства на государственные предприятия ОПК не в рамках публичных императивных предписаний, а в рамках отношений «собственник – предприятие».

Глава 5

АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ (на примере ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва)

§1. Эволюционная парадигма российского рынка государственных закупок в период 2015–2017 гг.

Ежегодно в течение года, следующего за отчетным, в открытом доступе в сети Интернет и официальных печатных изданиях публикуются отчеты аналитиков о состоянии сектора государственных закупок. Также данная тема освещается каждый год в докладе Министерства финансов России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за ... год». Основными ведомствами, курирующими данный вопрос и обладающими исчерпывающей информацией по рассматриваемому направлению, а также ресурсными источниками получения интересующих сведений, являются портал Единой информационной системы (далее – ЕИС), Казначейство России и Федеральная антимонопольная служба России, Министерство финансов Российской Федерации, формирующее сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок с 2017 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 г. № 1193.

В данной работе представлена общая информация о рынке госзакупок России за период последних полных трех лет, а именно с 2015 по 2017 г. включительно, затронуты те аспекты закупок для государственных нужд, которые, по нашему мнению, связаны с финансовым механизмом функционирования этого сегмента рынка

и сведения о которых имеются в открытом доступе. Но в рамках настоящего исследования оценить российский рынок государственных заказов в полном масштабе не представляется возможным, в связи с чем конкретные модели и выводы будут строиться на основании общих данных по стране, но с акцентом на опыт работы за указанный период конкретного предприятия.

По данным Министерства финансов России¹, 2015 г. стал периодом болезненной адаптации отечественной экономики к ряду шоков и вызовов. Мировая экономика завершила год минимальными темпами роста во времена глобального финансового и экономического кризиса 2008–2009 гг., а российский ВВП снизился на 3,7 % в сравнении с 2014 г. При этом фактическое исполнение расходной части федерального бюджета увеличилось на 5,3 %. Доля же бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд, выросла на 732,5 млрд рублей, или на 25,2 %, по сравнению с 2014 г. В целом за отчетный год на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд было потрачено 23,3 % расходов федерального бюджета, а именно 3 641,3 млрд рублей.

В рамках мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов проводилась системная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы в области государственных закупок, одним из достижений которой стал активный переход к виртуальному взаимодействию участников закупок и заказчиков, о чем свидетельствует тот факт, что менее 1/6 части заявок было подано на бумажном носителе. Электронизация закупок безусловно является шагом к открытости и прозрачности расходования бюджетных средств, однако важно учитывать, что данный процесс сопровождается существенным увеличением расходов бизнеса, которые включаются участниками в стоимость поставляемых товаров, работ, услуг. Следовательно, затраты претендентов на участие в государственных закупках становятся одной из составляю-

¹ См.: Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)).

щих себестоимости продукции и оплачиваются из бюджета. Так, в 2015 г. расходы бизнеса на участие в государственных закупках составили более 9,5 млрд рублей².

В 2016 г. бюджетная политика России была направлена на нейтрализацию последствий влияния, на экономику внешнеэкономической ситуации, а на фоне ухудшения макроэкономической составляющей по сравнению с прогнозируемой, важной задачей, по мнению Министерства финансов России, было осуществление эффективного маневра в расходах. Одним из ключевых шагов для повышения предсказуемости бюджетной политики стало утверждение трехлетнего бюджета на 2017 г. и плановый период 2018–2019 гг. на основе консервативного варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Одновременно с этим продолжилась работа по повышению управляемости бюджетными расходами, включившая в себя мероприятия по снижению размера дебиторской задолженности и оптимизации расходов бюджета, такие как применение механизма казначейского сопровождения и экспериментальное внедрение казначейского аккредитива, переход к нормированию в государственных закупках во избежание закупки предметов роскоши и изменение порядка учета бюджетных обязательств.

В 2016 г. доля расходов федерального бюджета на закупки товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд составила 25,5 %, или 4 184,4 млрд рублей, что превысило аналогичный показатель 2015 г. на 14,91 %. Согласно статистике Минфина России, в последние годы в расходах бюджета по объему финансирования государственные закупки стоят на втором месте после межбюджетных трансфертов. Данный факт свидетельствует о высокой степени важности оптимизации процессов их проведения и совершенствования финансовых механизмов для повышения эффективности их расходования. Также наметилась уверенная тенденция повышения активности участников госзаказа с 2,5 до 3.

² См.: Указание Центрального банка России от 07.10.2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» (зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2014 г. № 32079).

По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2017 г. российская экономика после двух лет рецессии перешла к восстановительной стадии роста. Продолжилось совершенствование механизмов государственных и муниципальных закупок, внесением изменений в закон о контрактной системе в части перевода всех процедур определения поставщиков, исполнителей, подрядчиков в электронную форму.

В конце рассматриваемого года в Единой информационной системе начал свое функционирование каталог товаров, работ, услуг, применение которого призвано обеспечить повышение прозрачности закупок и снизить коррупционные риски за счет использования единообразных наименований товаров, работ, услуг, формирования референтных цен и повышения эффективности контроля закупок.

В 2017 г. расходы федерального бюджета фактически составили 16 420,303 млрд рублей, в том числе закупки товаров работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд были на уровне 20,6 % в сумме 3 379,2 млрд рублей.

Динамика расходов федерального бюджета и доли расходов, направленной на государственные закупки, в период с 2014 по 2017 г. показана в табл. 7 и на рис. 11. Анализ полученных данных говорит о непропорциональности изменения доли расходов на государственные закупки в общей сумме расходов федерального бюджета. Подобная ситуация может складываться, по нашему мнению, по двум причинам:

– во-первых, приведенные цифры отражают фактически понесенные расходы бюджета, то есть произведенные по государственным контрактам выплаты. Но на практике контракты могут заключаться не на один год, а на два года или на текущий финансовый год и плановый период в соответствии с законом о бюджете. Таким образом, снижается не общее финансирование государственных нужд, а их распределение во времени в зависимости от потребностей и графика платежей;

– во-вторых, в указанных данных не учтены законтрактованные, но не оплаченные суммы в связи с несвоевременным исполне-

нием поставщиком, подрядчиком, исполнителем своих обязательств по контракту. В этом случае неосвоенные бюджетные средства подлежат возврату в бюджет по состоянию на последнюю дату отчетного периода с последующим их повторным выделением за счет бюджета нового финансового года.

Т а б л и ц а 7

**Динамика расходов федерального бюджета
и суммы государственных закупок, млрд руб.³**

Наименование показателя	2014 год	2015 год	Темп роста 2015 к 2014, %	2016 год	Темп роста 2016 к 2015, %	2017 год	Темп роста 2017 к 2016, %
Исполненные расходы Федерального бюджета РФ	14831,6	15620,2	5,32	16416,4	5,1	16420,3	0,02
Расходы на государственные закупки	2907	3641,3	25,26	4184,4	14,92	3379,2	19,24
Доля государственных закупок в общей сумме расходов ФБ РФ, %	19,6	23,31	18,94	25,49	9,34	20,58	19,26

³ Составлено авторами по: Указание Центрального банка России от 07.10.2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» (зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2014 г. № 32079); Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)); Доклад Министерства экономического развития Российской Федерации «О результатах мониторинга применения Федерального закона РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год». 2017. 48 с.

В данном контексте наиболее важным является факт резкого снижения объемов государственных закупок в 2017 г. на фоне практически неизменного размера расходной составляющей бюджета страны.

Как уже отмечалось выше, в отчете Министерства финансов России за 2017 г. говорится о продолжении политики ужесточения контроля рынка госзаказа, о проведении мероприятий, направленных на оптимизацию бюджетных расходов путем нормирования, внедрения единых стандартов и требований, унификации потребностей государственных заказчиков (рис. 11).

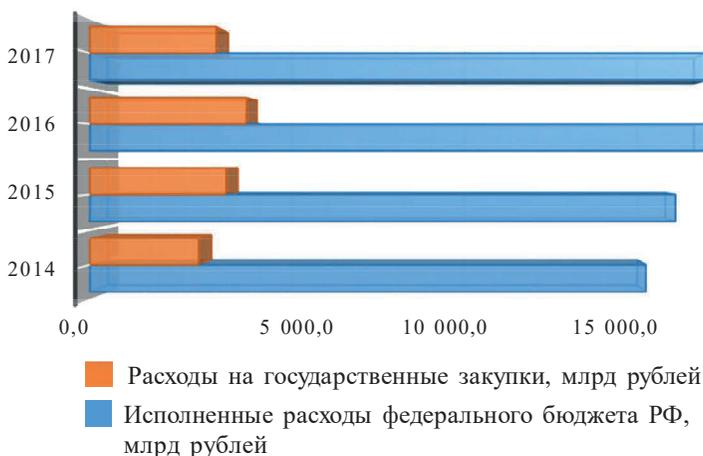


Рис. 11. Динамика расходов федерального бюджета и суммы государственных закупок⁴

⁴ Составлено авторами по: Указание Центрального банка России от 07.10.2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» (зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2014 № 32079) ; Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)) ; Доклад Министерства экономического развития Российской Федерации «О результатах мониторинга применения Федерального закона РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год». 2017. 48 с.

Возможно предположить в данной ситуации, что снижение объемов финансирования государственных заказчиков в первую очередь направлено на стимулирование их соблюдать устанавливаемые нормативы, удовлетворяя государственные нужды наиболее эффективным для бюджета способом.

В целом рынок государственных закупок за рассматриваемый период может быть представлен в виде таблицы, составленной на основании данных единой информационной системы (табл. 8).

Т а б л и ц а 8

Показатели рынка госзакупок России за 2015–2017 гг.

Наименование показателя	Единица измерения	2015 год	2016 год	Темп роста 2016 к 2015, %	2017 год	Темп роста 2017 к 2016, %
Размещено извещений	млрд рублей	6438,44	6403,72	99,46	7081,52	110,58
Заключено контрактов	млрд рублей	5483,21	5403,20	98,54	6320,41	116,98
Экономия	млрд рублей	374,59	419,54	112	398,6	95,01
Несостоявшиеся закупки	млрд рублей	580,64	580,99	100,06	362,51	62,4
Средняя НМЦ закупки	млрд рублей	2,1	2,1	99,04	2,24	107,95
Несостоявшиеся закупки	тыс. ед.	277,07	279,93	101,03	161,8	57,8
Размещено извещений	тыс. ед.	3072,33	3085,45	100,43	3160,71	102,44
Доля несостоявшихся закупок	%	9,02	9,07	100,60	5,12	56,42

В 2016 г. расходы на закупки товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд возросли на 15 %, но, как видно из данных табл. 8, в данный период не только не наблюдается рост закупок, но сумма размещенных извещений по начальной максимальной цене контракта и объем заключенных государственных контрактов остались на прежнем уровне или незначительно уменьшились по сравнению с предыдущим годом. В такой ситуации логично предположить, что увеличение государственных расходов могло быть направлено на проведение закрытых закупок, информация о которых составляет государственную тайну, а извещения о таких закупках не подлежат публикации в единой информационной системе.

Заметим, что основные показатели закупок 2015 и 2016 гг. относительно стабильны, за исключением экономии от проведенных конкурентных способов закупок, которая приросла в 2016 г. на 12 %. Данный факт может быть следствием увеличения числа участников закупок и роста конкуренции на рынке госзаказа. В условиях экономической нестабильности компании, представители бизнеса отдают предпочтение заключению контрактов с государственными заказчиками, гарантирующими оплату за счет средств бюджета, несмотря на меньшую доходность, чем в коммерческой среде.

В отчете Минфина России указывается, что в 2017 г. в сравнении с 2016 г. расходы федерального бюджета на государственные закупки были снижены на 19 %, но статистика единой информационной системы фиксирует рост извещений – как количественный, так и стоимостной – и увеличение числа и общей стоимости заключенных государственных контрактов. Возможно, предположить, что одной из причин возникновения подобной ситуации стало уменьшение финансирования государственных заказчиков, следовательно, снижение объема СГОЗ и суммы, разрешенной к расходованию без проведения конкурентных процедур закупок. Заказчики были вынуждены осваивать доведенные лимиты бюджетных обязательств путем конкурсов, аукционов и котировок. Другим фактором роста заключенных контрактов могло быть существенное изменение экономии бюджетных средств, полученной в результате

конкурентных закупок, и числа несостоявшихся процедур в сторону уменьшения на 5 и 37,6 % соответственно.

В разрезе видов закупочных процедур в стоимостном выражении по сумме цен заключенных контрактов рынок государственных закупок в оцениваемый период выглядел следующим образом (табл. 9)⁵.

Т а б л и ц а 9

**Фондирование бюджетных средств по контрактным ценам
в разрезе способов закупок за 2015–2017 гг., млн руб.**

Способ закупки	Год		
	2015	2016	2017
Открытый конкурс	976 677,9	697 159,5	446 403,7
Закупка у единственного поставщика	1 225 347,1	1 291 718,4	1 667 963,0
Иные способы, кроме закрытых	423 017,8	314 750,3	398 816,5
Запрос котировок	56 318,2	50 968,4	50 146,4
Электронный аукцион	2 798 853,4	3 048 592,0	3 757 082,2

Процентное соотношение стоимостного выражения заключенных государственных контрактов по видам закупок приведено на рис. 12, где отчетливо прослеживается тенденция снижения объемов средств, контрактующим путем открытых конкурсов, и их перенаправление на электронные аукционы.

В первую очередь это может быть связано с сокращением случаев, при которых заказчику законодательно разрешено проводить открытый конкурс. С другой стороны, повлиять на ситуацию могли и особенности проведения электронных аукционов: это

⁵ Составлено авторами по: Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 25.12.2018).

более короткая по времени проведения процедура по сравнению с открытым конкурсом, и менее трудоемкая при формировании закупочной документации.

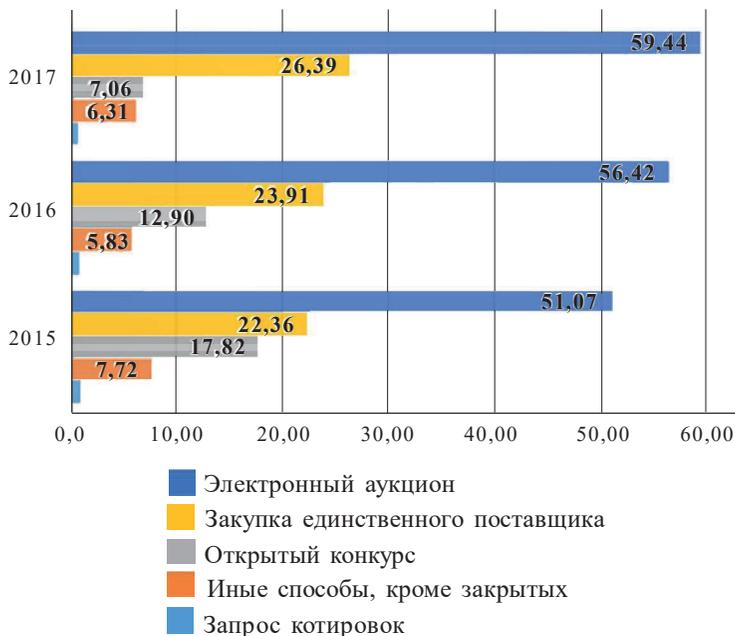


Рис. 12. Распределение цен заключенных контрактов по способам закупок⁶

При рассмотрении тенденции роста суммы контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем, целесообразно указать случаи, относимые статьей 93 закона о контрактной системе к данной категории. В большей степени это закупки (открытые конкурсы, электронные аукционы, запросы котировок), по итогам которых только один участник допущен до торгов или признан участником закупки, и ему присвоено первое

⁶ Составлено авторами по: Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 25.12.2018).

место. При этом закупка признается несостоявшейся формально, но происходит заключение контракта с единственным допущенным и победившим участником. Следующей по значимости является категория контрактов, заключаемая с представителями естественных монополий и компаниями, оказывающими коммунальные услуги (газо-, электро- и водоснабжение, водоотведение, отопление). Учитывая данные особенности контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, постепенное и неуклонное увеличение их стоимости становится вполне понятным, и связано оно с ростом регулируемых государством тарифов.

Снизилось почти на треть заключение контрактов по итогам запросов котировок. Предполагаем, что это связано с изменением законодательства в сторону послабления для участников в отношении предъявляемых к ним заказчиком требований. А также с уменьшением бюджетного финансирования, вызывающего сокращение СГОЗ, и, как и в случае с закупками малого объема, невозможность заказчика уложиться в установленные стоимостные и процентные ограничения.

Характерной особенностью всего рассматриваемого периода является наименьшее число закупок способом запроса предложений, включенных на диаграмме в «Иные способы», и соответственно самое низкое количество участников – 1,27. Это связано, как уже говорилось выше, с законодательным ограничением ситуаций, позволяющих использовать данный способ закупки, и непроработанностью нормативно-правовой базы.

Подводя итог вышесказанному, можно говорить о четко прослеживаемой тенденции развития рынка государственных закупок, увеличении участников и повышении привлекательности данного сектора экономики для бизнеса, достижении цели по электронизации закупок.

Существенными проблемами данной области остаются высокий уровень несостоявшихся процедур (неприведших к заключению контракта) и закупок, по итогам которых заключен контракт с единственным поставщиком. В данном случае мы говорим о неэффективном расходовании бюджетных средств. Основными задачами

можно считать выявление причин складывающейся ситуации и разработку методов и инструментов для ее стабилизации и последующего улучшения.

§2. Анализ эффективности использования финансовых инструментов в процессе реализации государственной закупочной деятельности

Алгоритм методики использования финансовых инструментов государственных закупок, сравнительная характеристика последствий применения действующих и скорректированных предложениями автора методов обоснования начальной максимальной цены, способов нормирования закупок и лимитирования малых закупок рассматриваются в данной работе на примере Федерального государственного казенного учреждения комбинат «Горный» Управления Федерального агентства по государственным резервам по Уральскому федеральному округу (далее – ФГКУ, учреждение, комбинат), расположенного в городе Екатеринбурге.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы⁷.

Комбинат «Горный», являясь структурной единицей, подведомственной Росрезерву, занимается хранением товарно-материальных ценностей, составляющих государственный резерв Российской

⁷ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (принят ГД РФ 17.07.1998 г., действующая редакция).

Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29.12.1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Для выполнения поставленных задач по обеспечению качественной и количественной сохранности материалов государственного резерва ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва имеет на балансе холодильный комплекс с морозильными камерами, крановое хозяйство, лифтовое оборудование, парк погрузо-разгрузочной и коммунально-уборочной техники, водопроводные и электрические сети, газопровод, подъездные железнодорожные пути протяженностью более восьми километров.

Штатная численность учреждения составляет 308 единиц. Общая площадь комбината – почти 40 гектар, при этом на территории расположены три участка хранения продукции: открытые площадки, складские помещения и холодильные емкости. Учреждение также имеет опасные производственные объекты, поставленные на учет в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В целом по объемам и номенклатурному многообразию хранимой продукции, размеру площадей, количеству техники и работников комбинат «Горный» является вторым в системе Росрезерва. Обеспечение бесперебойной работы предприятия такого уровня и значимости требует соответствующего финансирования. Денежные средства на содержание ФГКУ выделяются из федерального бюджета на основании проекта бюджетной сметы на текущий финансовый год и плановый период, предусмотренный законом о бюджете. Ранее отмечалось, что существенным недостатком этапа планирования является отсутствие у комбината реальной возможности (права) влиять на плановые объемы финансирования. Проект сметы расходов планового периода формируется в соответствии с доводимыми лимитами бюджетных обязательств на текущий год. Данная финансово-правовая коллизия создает предпосылки возникновения дисбаланса потребностей и ассигнований по кодам бюджетной классификации и статьям расходов, а лимитирование расходной части сметы на уровне текущего финансового года не учитывает ни темпов инфляции, ни реальных потребностей комбината.

Предложения по внесению изменений в смету принимаются ГРБС к рассмотрению только на текущий финансовый год с обоснованиями целей расходования и суммы на их реализацию, также в период освоения бюджетных ассигнований возможны корректировки как с отзывом, так и с доведением дополнительного финансирования.

Итоговое годовое финансирование комбината, систематизированное по способам проведенных закупок, на основании которых заключены государственные контракты по освоению бюджетных средств, в период 2015–2017 гг. представлено в табл. 10.

Т а б л и ц а 10

**Структура освоения финансирования по способам закупок
ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва в 2015–2017 гг.***

Показатель	Год					
	2015		2016		2017	
	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
Бюджетные ассигнования по смете	166 032,89	100	187 830,97	100	203 855,08	100
Объем плана-графика (СГОЗ)	42 373,95	25,52	49 709,67	26,47	45 384	22,26
Госконтракты по итогам электронных аукционов	25 329,95	59,78	30 084,25	60,52	27 716,59	61,07
Госконтракты по итогам запросов котировок	4 195,02	9,9	4 392,53	8,84	0	5,42
Закупки малого объема	2 117,999	5	2 244,079	4,51	2 265,218	4,99

Окончание табл. 10

Показатель Единица измерения	Год					
	2015		2016		2017	
	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
Госконтракты с единственным поставщиком	10 730,985	25,32	12 988,803	26,13	12 942,882	28,52

*Составлено авторами на основе аналитических данных ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва.

За основу взято общее финансирование в объеме 100 %, от данного значения рассчитана доля денежного обеспечения, включенного в план-график закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд. Проценты по основным для комбината видам закупок (электронный аукцион, запрос котировок, закупки малого объема (договоры), контракты с единственным поставщиком) исчислены относительно суммы плана-графика для мониторинга их динамики в исследуемом периоде и сравнения с общероссийскими показателями.

Как следует из данных табл. 10, структурные зависимости и тенденции государственных закупок, осуществляемых за счет федерального бюджета комбинатом и государственными заказчиками страны в целом однонаправленны, а именно, в 2016 г. по сравнению с 2015 г. наблюдается рост выделяемых для госзакупок бюджетных средств, в 2017 г. – их незначительное снижение, в способах закупок отмечается уверенное увеличение доли электронных аукционов за счет уменьшения объема запроса котировок. Сумма контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, ежегодно плавно возрастает, что является объективным фактом, так как основной их составляющей являются коммунальные услуги и работы, выполняемые предприятиями сферы естественных монополий на основании регулируемых государством тарифов.

Сонаправленность векторов реализации государственных закупок позволяет использовать данные комбината для анализа эффективности финансовых инструментов государственных закупок с последующей экстраполяцией полученных результатов на уровень федерального бюджета. В пользу такого решения выступает и факт соблюдения ФГКУ в исследуемом периоде всех нормативов, установленных законом о контрактной системе в отношении ограничений по объему заключаемых договоров (не более 5 % от СГОЗ, то есть суммы плана-графика закупок или 2 млн рублей) и сумме заключенных контрактов по итогам запросов котировок (не более 10 % от СГОЗ, или 100 млн рублей).

Далее обозначим финансовые инструменты, анализируемые в данной работе и оцениваемые как нуждающиеся в совершенствовании, и на конкретных примерах и в цифрах укажем на проблемные моменты их применения:

а) ограничение права заказчика заключать договоры на закупки малого объема (сумма одной сделки не должна превышать 100 тыс. рублей) в размере более 5 % от СГОЗ, или 2 млн рублей в год. Данные табл. 10 указывают на максимальное приближение к установленным законодательно пороговым значениям, несмотря на то, что цели и суммы расходования денежных средств по договорам в учреждении строго контролируются, и каждый факт хозяйственной жизни обсуждается на предмет способа определения поставщика по типу конкурентный или неконкурентный. Ежеквартально проводится анализ заключенных договоров для выявления неэффективных по типу закупки и устранения повторения ситуации в дальнейшем, что фиксируется протоколами заседания экономической комиссии комбината.

Факт практического достижения максимально разрешенных объемов малых закупок в условиях применения исчерпывающих мер для конкурентного освоения бюджетных средств свидетельствует об объективной недостаточности размера установленного ограничения. Данная норма законодательно закреплена в 2013 г. при обсуждении проекта закона о контрактной системе и за пять лет работы закона не пересматривалась. Тем не менее происходящие в экономике России инфляционные процессы устойчиво и непре-

рывно снижают покупательную способность денег, и закрепленный ценовой предел в 2 млн рублей уже не удовлетворяет первоначальный объем потребностей заказчика. Тенденция утраты ценности денег представлена в табл. 11.

Т а б л и ц а 11

Темпы инфляции и динамика покупательной способности денег⁸

Показатель	Единица измерения	Год					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Инфляция на потребительском рынке	%	–	11,4	12,9	5,4	2,5	4,3
Покупательная способность денег	млн рублей	2	1,77	1,54	1,46	1,42	1,36

На объем закупок по договорам также оказывает влияние состояние фондов, специфика деятельности ФГКУ, предусматривающая или исключающая возможность планирования поставок материалов и основных средств, выполнения работ, размер и функциональная оснащенность предприятия в целом.

Таким образом, не индексируя стоимостное значение ограничения малых закупок, законодатель, по сути, ежегодно снижает реальный объем товаров, работ, услуг, который заказчики могут приобрести неконкурентным способом;

б) обоснование начальной максимальной цены методом сопоставимых рыночных цен. Согласно Рекомендациям Минэкономразвития России⁹, приоритетным способом при обосновании НМЦК

⁸ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 28.12.2018).

⁹ Приказ Министерства экономического развития России от 02.10.2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

является метод сопоставимых рыночных цен, заключающийся в анализе рынка интересующих товаров, работ, услуг, используя следующие источники информации:

- коммерческие предложения участников нужного сегмента рынка;
- данные, содержащиеся в реестре государственных контрактов в случае отсутствия пеней и/или штрафов за нарушение поставщиком, подрядчиком, исполнителем условий данного контракта;
- сведения из рекламных материалов при условии, что используемые предложения признаются официальной офертой в соответствии с действующим законодательством РФ;
- информация государственной статистической отчетности и т. д.

При этом рекомендуется привести полученные цены товара, работы, услуги к сопоставимым с условиями планируемой закупки (сопоставить однородность и идентичность продукции, условия оплаты и поставки), а также скорректировать цены прошлых периодов (более шести месяцев от периода определения НМЦК) в текущий уровень цен.

К достоинствам данного метода можно отнести относительную свободу заказчика при выборе источников ценовой информации, право заказчика самостоятельно решать, какие предложения учитывать в расчетах.

Существенным недостатком обоснования НМЦК методом анализа рынка является отсутствие прозрачности цены коммерческого предложения, ее неподтвержденность фактическими расчетами (сметами, калькуляциями), которые, по мнению участников рынка, составляют их коммерческую тайну.

При обосновании начальной максимальной цены методом сопоставимых рыночных цен обязательным условием является расчет коэффициента вариации для определения однородности совокупности ценовых предложений. В статистике приняты следующие условия применения коэффициента вариации:

- первая группа: меньше 10 %, значит, степень рассеивания данных считается незначительной;
- вторая группа: находится в пределах от 10 до 20 % – средней;

– третья группа: больше 20 % и меньше или равно 33 % – значительной. Если значение коэффициента вариации не превышает 33 %, то совокупность считается однородной;

– четвертая группа: больше 33 % – неоднородной.

Из рекомендованных источников ценовой информации, на практике получившим наиболее широкое применение, является запрос коммерческих предложений, благодаря простоте получения и удобству использования в расчетах. На основании полученных ответов заказчик рассчитывает среднюю величину (НМЦК) (формула (2)) и оценивает степень разброса участвующих в обосновании коммерческих предложений с помощью коэффициента вариации, как показано в табл. 12. Коэффициент вариации равен 4,24, значит, данная выборка относится к группе с незначительной степенью рассеивания, и полученная начальная максимальная цена в сумме 36 741,47 рублей может быть использована при проведении конкурентной закупки.

В табл. 13 приведен пример получения на основании коммерческих предложений неоднородной совокупности со значением коэффициента вариации строго больше 33. В этом случае заказчик обязан провести дополнительный анализ рынка. Влияние типов и количества источников используемой ценовой информации на значение начальной максимальной цены и коэффициента вариации (однородность выборки) показано в табл. 8 и 9, содержащих расчет НМЦК одной и той же закупки на основании цен потенциальных поставщиков и с применением комбинированных источников ценовой информации, с корректировкой цен в текущий период.

Выборка с коэффициентом вариации 34,92, представленная в табл. 8, считается нерепрезентативной, и обоснованная таким образом цена не может быть использована заказчиком при проведении закупки. В соответствии с рекомендациями Минэкономразвития, заказчику необходимо использовать дополнительные источники получения ценовой информации.

В табл. 14 дополнительно к коммерческим предложениям заказчиком проведен анализ статистических данных и фактически сложившихся рыночных цен по итогам исполненных без штрафных санкций контрактов.

**Расчет начальной (максимальной) цены контракта
с незначительной степенью расцеивания¹⁰**

Предмет закупки		Оказание услуг по техническому обслуживанию локальной системы оповещения				
Метод обоснования НМЦК		Метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка)				
Дата обоснования		15.01.2017				
Входящий номер КП		86/20/12	87/20/12	88/20/12		
Дата получения КП		20.12.2016	20.12.2016	20.12.2016		
№ п/п	Предмет закупки	Единица измерения	Количество	Цена КП 1, руб.	Цена КП 2, руб.	Цена КП 3, руб.
1	Техническое обслуживание локальной системы оповещения	Система	1	35 000,00	37 224,40	38 000,00
	Итого		1	35 000,00	37 224,40	38 000,00
	Количество предложений			1	1	1
						Средняя цена, руб.
						36 741,47
						36 741,47
						3

¹⁰ Составлено авторами на основе аналитических данных.

«Средняя-КПі»	-1741,47	482,93	1258,53	
«Квадрат (средняя-КПі)»	3032717,76	233221,38	1583897,76	4849836,91
Значение сигма				1557,21
Коэффициент вариации				4,24
НМЦК закупки				36741,47

**Расчет начальной (максимальной) цены контракта и коэффициента вариации
на основе коммерческих предложений¹¹**

Предмет закупки	Поставка полуботинок мужских с верхом из натуральной кожи		
Метод обоснования НМЦК	Метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка)		
Дата обоснования	01.10.2017		
Номер источника информации	91/25/09	93/25/09	101/26/09
Дата получения информации	25.09.2017	25.09.2017	26.09.2017

¹¹ Составлено авторами на основе аналитических данных.

О к о н ч а н и е т а б л. 13

№ п/п	Предмет закупки	Единица измерения	Количество	Цена КП 1, руб.	Цена КП 2, руб.	Цена КП 3, руб.	Средняя цена, руб.
1	Полуботинки мужские с верхом из натуральной кожи	Пара	12,00	3280,00	2085,00	1703,00	2356,00
	Итого		12,00	3280,00	2085,00	1703,00	2356,00
	Количество предложений			1	1	1	3
	«Средняя-КПi»			924,00	-271,00	-653,00	
	«Квадрат (средняя-КПi)»			853776,00	73441,00	426409,00	1353626,00
	Значение сигма						822,69
	Коэффициент вариации						34,92
	НМЦ закупки с учетом количества						28272,00

**Расчет начальной (максимальной) цены и коэффициента вариации
на основе комбинированных источников ценовой информации¹²**

Предмет закупки		Поставка полуботинок мужских с верхом из натуральной кожи						
Метод обоснования НМЦК		Метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка)						
Дата обоснования		01.10.2017						
Номер источника информации		91/25/09	93/25/09	99/26/09	159	б/н		
Дата получения информации		25.09.2017	25.09.2017	26.09.2017	16.12.2016	31.12.2016		
Предмет закупки	Единица измерения	Количество	Цена КП 1, руб.	Цена КП 2, руб.	Цена КП 3, руб.	ГК, руб.	ГК стат., руб.	Средняя цена, руб.
Полуботинки мужские из натуральной кожи (первоначальная цена)	Пара	12	3280,00	2085,00	1703,00	2361,00	3708,35	2627,47
Полуботинки мужские с верхом из натуральной кожи (приведенная цена)	Пара	12	3280,00	2085,00	1703,00	2403,26	3774,73	2649,20

¹² Составлено авторами на основе аналитических данных.

О к о н ч а н и е т а б л. 14

Предмет закупки	Единица измерения	Количество	Цена КП 1, руб.	Цена КП 2, руб.	Цена КП 3, руб.	ГК, руб.	ГК стат., руб.	Средняя цена, руб.
Итого		12	3280,00	2085,00	1703,00	2403,26	3774,73	2649,20
Количество предложений			1	1	1	1	1	5
«Средняя-ЦИi»			630,80	-564,20	-946,20	-245,94	1125,53	
«Квадрат (средняя-ЦИi)»			397908,64	318321,64	895294,44	60485,55	1266816,58	2938826,85
Значение сигма								857,15
Коэффициент вариации								32,36
НМЦ закупки с учетом количества								31790,40

В качестве дополнительных источников ценовой информации в табл. 14 использованы данные статистической отчетности по социально-экономическим показателям РФ и стоимость государственного контракта из реестра контрактов за период, предшествующий обоснованию цены более чем на шесть месяцев.

Согласно рекомендациям Минэкономразвития, требуется приведение цен прошлых периодов к текущему уровню по следующей формуле (8):

$$k^{\text{м}} = \frac{100 + \sum_{t\phi}^t (\text{ИПЦ}_i - 100)}{100}, \quad (8)$$

где $k^{\text{м}}$ – коэффициент для пересчета цен прошлых периодов к текущему уровню цен; $t\phi$ – срок формирования ценовой информации, используемой для расчета; t – месяц проведения расчетов НМЦК; ИПЦ_i – индекс потребительских цен на месяц в процентах к предыдущему месяцу, соответствующий месяцу в интервале от $t\phi$ до t включительно, установленный Федеральной службой государственной статистики.

Данные сайта государственной статистики и сведения из реестра контрактов относятся к одному периоду – декабрю 2016 г., соответственно, коэффициент $k^{\text{м}}$ рассчитывается одинаково для обоих источников.

$$k^{\text{м}} = (100 + (100,47 - 100) + (100,20 - 100) + (100,22 - 100) + (100,17 - 100) + (100,15 - 100) + (100,11 - 100) + (100,08 - 100) + (100,14 - 100) + (100,25 - 100))/100 = 1,0179$$

Приводим к текущим ценам стоимость государственного контракта и получаем $2361 \text{ руб.} \times 1,0179 = 2403,26 \text{ руб.}$; данные статистики соответственно будут равны $3708,35 \text{ руб.} \times 1,0179 = 3774,73 \text{ руб.}$ Именно полученные значения экономически обоснованно использовать при расчете начальной максимальной цены контракта в октябре 2017 г., как показано в табл. 14.

Результаты расчетов в табл. 14 свидетельствуют о том, что диверсификация ценовой информации за счет данных из реестра

контрактов и государственной статистики снизила коэффициент вариации до допустимого (32,36), следовательно, выборка репрезентативна, и полученный расчет может быть использован в качестве обоснования НМЦК. Но при этом начальная максимальная цена закупки возросла на 12,44 % по сравнению с предыдущим, основанным только на коммерческих предложениях расчетом, что является отвлечением и неэффективным расходованием бюджетных средств. Нивелировать данный эффект возможно путем составления оптимального набора ценовых предложений в количестве минимум трех.

Таким образом, заказчик обосновывает в письменно оформляемом отчете начальную максимальную стоимость каждой проводимой закупки до ее включения в план-график закупок товаров, работ, услуг.

Отсутствие или несоответствие расчетов установленным требованиям может привести к признанию закупки необоснованной или неэффективной.

Представленные выше расчеты демонстрируют зависимость уровня начальной максимальной цены от уровня проработанности и способа ее обоснования. Для дальнейшей оценки все государственные закупки, проведенные комбинатом путем запросов котировок и электронных аукционов за период с 2015 по 2017 г., обоснование начальной максимальной цены, в которых осуществлялось методом сопоставимых рыночных цен с определением степени однородности коммерческих предложений потенциальных участников размещения заказа, распределены по значимости коэффициента вариации в четыре группы. В каждой группе с учетом способа закупки проанализированы основные показатели, характеризующие процесс закупки и влияющие на ее результат. Исходные данные приведены в *Приложении А*.

Анализируя полученные результаты по запросам котировок, мы приходим к следующим выводам: в целом количество закупок способом запроса котировок, так же как и участников в них, в рассматриваемом периоде снизилось с 96 до 66 и со 187 до 135 соответственно (табл. 15).

Нетто-изменения закупок способом запроса котировок, сгруппированные по значениям коэффициента вариации, за период 2015–2017 гг.

Наименование показателя/ Значение коэффициента вариации	Всего, шт.			$\Sigma < 10 \%$, шт.			$10 < \sigma < 20 \%$, шт.			$20 < \sigma < 33 \%$, шт.			$\Sigma > 33 \%$, шт.		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Год	96	79	66	55	46	47	31	16	9	10	16	8	0	1	2
Закуп способом запроса котировок	187	158	135	96	93	87	75	38	21	16	26	25	0	1	2
Количество участников запросов котировок	9	5	4	5	2	2	3	1	2	1	2	0	0	0	0
Не состоялось запросов котировок	14	18	16	7	8	10	6	5	3	1	4	3	0	1	0
Заключено контрактов по итогам запросов котировок, в том числе: конкурентно с единственным участником	87	74	62	50	44	45	28	15	7	9	14	8	0	1	2
Контрактов, исполненных с пенями, штрафами	7	6	5	3	3	3	3	2	2	1	1	0	0	0	0

В разрез с общей тенденцией в первой группе наблюдается активизация деятельности, а именно рост числа закупок, участников и заключаемых государственных контрактов, при этом объем несостоявшихся закупок методично снижается. Но повышение конкуренции оказывает негативное воздействие на конечный результат.

В итоге возрастает количество закупок с демпингом и, соответственно, контрактов с нарушенными обязательствами со стороны поставщика, подрядчика, исполнителя.

Целесообразно предположить, что оживление в первой группе связано с неконтролируемой возможностью участников рынка существенно завышать начальные максимальные цены в коммерческих предложениях, рассчитывая, с одной стороны, на возможность стать единственным поставщиком при условии отсутствия конкуренции или низкого уровня конкуренции, с другой – включая в предлагаемую цену товара свои издержки на участие в закупке, которые хотят окупить в случае заключения контракта.

Причинами малого числа торгующихся участников могут быть:

- низкоконтурный сегмент рынка в принципе;
- жесткие условия закупки по срокам поставки, размеру обеспечения, условиям оплаты;
- проведение закупки в предпраздничные или послепраздничные дни, летний период отпусков;
- объемное сложное техническое задание и, как следствие, отклонение участников за предоставление заявки, не соответствующей установленным требованиям;
- недопуск участника к участию в торгах за несоответствие установленным законодательством требованиям (отсутствие лицензий, разрешений и т. п.);
- несвоевременное выполнение обязательны для участия в государственных закупках действий участников, такие как получение электронной подписи, продление аккредитации на электронной площадке, внесение денежных средств на обеспечительный счет и т. д., не позволяющие участнику подать заявку на участие в закупке или ценовое предложение на торгах.

Увеличение доли контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, оправдывает ожидания недобросовестных участни-

ков и влечет неэффективное и нерациональное использование бюджетных средств.

Вторая группа имеет противоположную направленность к первой в отношении количества закупок и участников, наблюдается отток претендентов, поскольку примкнуть к большинству, завышающему начальные цены, оказывается более интересно с точки зрения сиюминутной коммерческой выгоды для небольших компаний, нежели строить фундамент долгосрочных отношений и прочной репутации на рынке с обоснованными ценами на предлагаемую продукцию, гарантией результата и своевременности исполнения обязательств по контракту. Восходящая тенденция количества контрактов с бросовыми ценами и штрафными санкциями свойственна и для второй группы, что в целом характеризует текущее состояние рынка государственных закупок в стране.

Главным отличием третьей группы от двух предыдущих является отсутствие контрактов с полным или частичным неисполнением, некачественным или несвоевременным исполнением поставщиком, подрядчиком, исполнителем своих обязательств по контрактам, за которые заказчик обязан предъявлять пени, штрафы. Данный факт может расцениваться как участие в закупках, относимых к данной группе, добросовестных участников рынка, дорожащих своей репутацией, несущих ответственность за результат своей деятельности. Подобное обстоятельство особо важно для государственного заказчика как потребителя продукции, приобретаемой за счет бюджетных средств, поскольку приобретение качественных товаров, работ, услуг в установленные сроки по адекватным ценам является наиболее эффективным расходованием денежных средств бюджета.

Четвертая группа является нерепрезентативной, поскольку не удовлетворяет требованиям о максимально допустимом значении коэффициента вариации, в связи с чем не участвует в рассмотрении и оценке.

Данные о государственных закупках комбината путем проведения электронного аукциона с 2015 по 2017 г., приведены в *Приложении Б*, проанализированы и полученные результаты включены в табл. 15–17.

Темп нетто-изменений закупок способом запроса котировок, сгруппированных по значениям коэффициента вариации, за период 2015–2017 гг.

Наименование показателя/ Значение коэффициента вариации	$\sigma < 10$ % %			$10 < \sigma < 20$ % %			$20 < \sigma < 33$ % %			$\sigma > 33$ % %		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Год												
Закупки способом запроса котировок	57,29	58,23	71,21	32,29	20,25	13,64	10,42	20,25	12,12	0	1,27	3,03
Количество участников запросов котировок	51,34	58,86	64,44	40,11	24,05	15,56	8,56	16,46	18,52	0	0,63	1,48
Не состоялась запросов котировок	9,09	4,35	4,26	9,68	6,25	22,22	10	12,5	0	0	0	0
Запросов котировок с демпингом	12,73	17,39	21,28	19,35	31,25	33,33	10	25	37,5	0	100	0
Заключено контрактов по итогам запросов котировок, в том числе:	90,91	95,65	95,74	90,32	93,75	77,78	90	87,5	100	0	100	100
конкурентно	41,82	45,65	34,04	58,06	37,5	55,56	50	31,25	62,5	0	0	0
с единственным участником	49,09	50	61,7	32,26	56,25	22,22	40	56,25	37,5	0	100	100
Контрактов, исполненных с пенями, штрафами	5,45	6,52	6,38	9,68	12,5	22,22	10	6,25	0	0	0	0

Таблица 17

Нетто-изменения закупок способом электронного аукциона, сгруппированные по значениям коэффициента вариации, за период 2015–2017 гг.

Наименование показателя/ Значение коэффициента вариации	Всего, шт.			$\sigma < 10$ %, шт.			$10 < \sigma < 20$ %, шт.			$20 < \sigma < 33$ %, шт.			$\sigma > 33$ %, шт.		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Год															
Закупкой способом аукциона	74	87	81	45	61	51	17	18	17	8	8	13	4	0	0
Количество участников аукциона	306	244	264	204	156	163	70	61	58	24	27	43	8	0	0
Не состоялась аукционов	14	8	12	7	5	8	3	3	3	3	0	1	1	0	0
Аукционов с демпингом	15	16	18	10	14	15	2	2	3	1	0	0	2	0	0
Заключено контрактов по итогам аукционов, в том числе:	60	79	69	38	56	43	14	15	14	5	8	12	3	0	0
конкурентно	50	59	54	32	40	29	12	12	13	4	7	12	2	0	0
с единственным участником	10	20	15	6	16	14	2	3	1	1	1	0	1	0	0
Контрактов, исполненных с пенями, штрафами	7	7	9	3	5	7	2	2	2	2	0	0	0	0	0

На основании расчетных данных табл. 15 и 16 определяем главные тренды закупок комбината способом электронного аукциона с 2015 по 2017 г. (табл. 18)

Количество электронных аукционов, как и финансирование ФГКУ и объема средств федерального бюджета, направленных на государственные закупки, в 2016 г. относительно 2015 г. возросло, затем, в 2017 г., незначительно снизилось.

В рассматриваемый период не прослеживается ни прямой, ни обратной зависимости числа участников электронных аукционов и количества закупок. Но стоит отметить тенденцию роста доли участников в третьей группе и снижение в первой, что подтверждает отчасти сделанные ранее выводы о привлечении добросовестных участников рынка к государственным закупкам, но в группе с менее высокой конкурентной средой.

Проводимый мониторинг однозначно указывает на аналогичность развития ситуаций в первой группе по обоим рассматриваемым способам закупок. Так, в электронных аукционах возрастает число закупок с демпингом, контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, и с нарушением обязательств контрагентами. В данном случае способ закупки не оказывает достаточно сильного влияния на решение потенциальных поставщиков участвовать в государственных закупках, поскольку затраты уже включены в первоначально завышенную стоимость коммерческого предложения.

Вторая группа в электронных аукционах демонстрирует устойчивые показатели практически по всем параметрам. Незначительные колебания настолько несут существенны, что не могут однозначно говорить о каких-либо тенденциях. В этом случае мы имеем дело с таким сегментом рынка и его участниками, развивая который возможно не только стабилизировать, но и качественно усовершенствовать рынок государственных закупок.

Характеризуя третью группу, отметим, что ситуация в электронных аукционах аналогична запросам котировок при данном значении коэффициента корреляции, за исключением одной отличительной особенности, связанной со снижением числа закупок с демпингом.

Темп нетто-изменений закупок способом электронного аукциона, сгруппированных по значениям коэффициента вариации, за период 2015–2017 гг.

Наименование показателя/ Значение коэффициента вариации	$\sigma < 10$ %, %			$10 < \sigma < 20$ %, %			$20 < \sigma < 33$ %, %			$\sigma > 33$ %, %		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Год												
Закупки способом электронного аукциона	60,81	70,11	62,96	22,97	20,69	20,99	10,81	9,2	16,05	5,41	0	0
Количество участников электронного аукциона	66,67	63,93	61,74	22,88	25	21,97	7,84	11,07	16,29	2,61	0	0
Не состоялась электронных аукционов	15,56	8,2	15,69	17,65	16,67	17,65	37,5	0	7,69	25	0	0
Электронных аукционов с демпингом	22,22	22,95	29,41	11,76	11,11	17,65	12,5	0	0	50	0	0
Заключено контрактов по итогам электронного аукциона, в том числе:	84,44	91,8	84,31	82,35	83,33	82,35	62,5	100	92,31	75	0	0
конкурентно	71,11	65,57	56,86	70,59	66,67	76,47	50	87,5	92,31	50	0	0
с единственным участником	13,33	26,23	27,45	11,76	16,67	5,88	12,5	12,5	0	25	0	0
Контрактов, исполненных с пенями, штрафами	6,67	8,2	13,73	11,76	11,11	11,76	25	0	0	0	0	0

Таким образом, изучение такого финансового инструмента госзакупок, как обоснование начальной максимальной цены путем сопоставимых рыночных цен приводит нас к заключению о наличии в данной методике существенных недостатков, имеющих для бюджета следующие отрицательные последствия:

- отвлечение и нерациональное использование бюджетных средств по причине значительной доли закупок, попадающих в группу с коэффициентом вариации до 10, где происходит существенное намеренное завышение стоимости продукции в коммерческих предложениях участников рынка. Высокий процент демпинга в данной категории подтверждает необоснованность высоких цен, представляемых компаниями заказчиком для расчета НМЦК;

- недобросовестное исполнение контрактов поставщиком, подрядчиком, исполнителем влечет неэффективное расходование средств бюджета. Неисполнение или некачественное исполнение контрактов особенно характерно для закупок с демпингом. Именно контракты с заниженной стоимостью в большей степени впоследствии имеют претензии по качеству или срокам исполнения обязательств. При этом понесенный бюджетом и заказчиком ущерб не вполне или вовсе компенсируется путем применения предусмотренных законодательством штрафных санкций в связи с их незначительным размером;

- получение заказчиком товаров, работ, услуг неудовлетворительного качества по причине существенного снижения цен или низкого уровня конкуренции.

Самой высокорисковой группой, исходя из проведенных расчетов, является первая с коэффициентом вариации до 10. Созданная недобросовестными участниками незримая коалиция представителей коммерческих предложений с завышенными ценами препятствует участию в закупках компаниям с надежной репутацией и не дает возможности заказчикам полноценно удовлетворять государственные потребности за бюджетные деньги.

Более перспективная ситуация вразрез с принятыми нормами в статистике наблюдается в третьей группе с коэффициентом вариации от 20 по 33. В данном случае мы имеем дело как с дем-

пингующими компаниями, так и с добросовестными участниками рынка, что и объясняет большой разброс ценовых предложений.

Считаем, что изменение порядка обоснования начальной максимальной цены при получении значения однородности совокупности до 10 позволит привлечь добросовестных участников из третьей группы, ужесточение мер ответственности за неисполнение или несвоевременное, некачественное исполнение контракта, поможет им противостоять компаниям-однодневкам и защитит интересы заказчиков;

в) нормирование в сфере закупок. Ежегодно обновляемые главным распорядителем бюджетных средств нормативы закупаемых подведомственными ему учреждениями товаров, работ, услуг включают в себя следующие компоненты:

- наименование нормируемых товара, работы, услуги;
- максимально допустимое к закупке количество;
- периодичность совершения закупки;
- перечень и/или категории должностей, которым положено приобретение нормируемого товара, работы, услуги;
- максимально допустимая цена;
- на отдельные виды товаров устанавливаются значения характеристик.

Безусловным достоинством данной инновации является нацеленность на экономию бюджетных средств и формирование ответственности заказчиков за нецелевое или неэффективное расходование средств налогоплательщиков. Нормирование призвано не допускать закупки товаров, работ, услуг с излишними характеристиками, так называемых товаров роскоши, а также дисциплинировать заказчиков в отношении планирования количества закупаемой продукции с целью исключения неиспользуемых остатков основных средств и материальных ценностей на складах, которые влекут неоправданное отвлечение бюджетных средств.

Но анализ номенклатурных перечней главных распорядителей, и в первую очередь Росрезерва, разместивших свои локальные нормативные документы в единой информационной системе, как того требует законодательство в контрактной сфере, отражает и наличие недостатков, заключающихся в следующем:

– закрепление в нормативных списках перечней определенных товаров, работ, услуг с подробным описанием характеристик нормируемой позиции. Так, например, разрешается закупать кабель только марки ВВГН конкретного сечения или автомобильные шины заданной размерности. Разнообразие требуемых для осуществления непрерывного функционирования, качественного и своевременного исполнения своих задач государственными заказчиками, невозможно прописать досконально. Данный перечень ни при каких обстоятельствах не может быть исчерпывающим, поскольку целью законодателя является ограничение излишеств при расходовании бюджетных средств, а не сужение возможностей заказчиков на приобретение конкретных товаров повседневного спроса;

– регламентирование количества разрешенных к закупке товаров, работ, услуг без привязки к характеристикам заказчика (штатной численности, размеру площадей, наличию складского хозяйства и т. п.);

– установление максимальных цен на уровне среднероссийских или ниже среднего, руководствуясь идеей оптимизации бюджетных расходов. На наш взгляд, такая позиция ведет к необоснованному и ненужному завышению цен в одних регионах и невозможности приобрести требуемую продукцию в других в связи с более высокой ценовой планкой;

– закрепление периодичности закупки. В ряде случаев имеет место расхождение разрешаемой частоты закупки основных средств со сведениями, включенными в ОКОФ. Устраняется проблема путем приведения данных нормирования в соответствие с требованиями классификатора;

– включение в нормативный перечень товаров, работ, услуг, количество, периодичность и другие характеристики которых установлены нормативно-правовыми актами более высокого уровня. Данную норму следует расценивать как недостаток только в случае расхождения правил нормирования ГРБС с выше стоящими НПА.

В табл. 19 приведены выборочно означенные выше коллизии, не позволяющие заказчику в полной мере реализовать свои права и выполнять свои обязанности.

**Коллизии нормирования приказа Росрезерва
(выборочно)**

Норма из приказа о нормировании	Реальная ситуация	Суть коллизии
Шина автомобильная размерность 215/65R16	В автопарке комбината числится 5 легковых автомобилей с разными характеристиками шин	Не представляется возможным занормировать все потребности заказчиков в связи с многомиллионным номенклатурным перечнем
Количество файлов, разрешенное к закупке в течение года, 200 штук	Штатная численность комбината 308 единиц, из них АУП 38 единиц и ИТР 27 единиц, получается по 3 файла в год на каждого работника АУП и ИТР	Отсутствие зависимости объема в нормах от размера заказчика
Цена бумаги для обивки вагона – 30 тыс. руб./т	Рыночная цена бумаги для обивки вагона в Свердловской области – 63 тыс. руб./т	Установление в нормировании среднерыночных цен по России, существенно ниже чем в ряде регионов
Периодичность закупки бензопилы 1 раз в 6 лет	Амортизационная группа бензопилы по ОКОФ от 3 до 5 лет	Несоответствие требований нормирования вышестоящим нормативным документам
Установлена норма спецодежды по перечню должностей, количеству и сроку носки	Согласно приказам Минсоцразвития перечень должностей шире, сроки носки меньше, количество и номенклатурный ряд больше	Несоответствие требований нормирования вышестоящим нормативным документам

Рынок государственных закупок продолжает развиваться, о чем свидетельствует увеличение числа закупок и их участников, регулирующих данную сферу нормативно-правовых актов, активное внедрение процессов электронизации закупок.

С целью оптимизации бюджетных расходов, направляемых на удовлетворение государственных нужд путем проведения конкурентных и неконкурентных закупок, требуется совершенствование ряда финансовых инструментов, таких как обоснование НМЦК, нормирование, система штрафных санкций по государственным контрактам и размер ограничения малых закупок.

Основными проблемными моментами при формировании начальной максимальной цены методом сопоставимых рыночных цен является недостаточность применения коммерческих предложений в связи с наличием в них коррупционной составляющей и элементов сговора.

Ограничение объема малых закупок требует ежегодной корректировки с учетом уровня годовой инфляции.

Система наказания недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей имеет слабовыраженный характер в части размера штрафов и пеней в отношении неоднократных нарушителей условий государственных контрактов.

Нормирование в сфере государственных закупок не учитывает территориальные колебания уровня цен, ограничивает номенклатурно возможность заказчиков в полном объеме удовлетворять государственные потребности.

Решение поставленных вопросов, на наш взгляд, позволит повысить уровень эффективности расходования бюджетных средств, дисциплинировать участников рынка, усовершенствовать систему государственных закупок в целом.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

§1. Проблемы осуществления государственных закупок в Российской Федерации

Рынок государственных закупок представляет собой один из важнейших элементов социально-экономического развития страны, при этом система государственных закупок формируется как наиболее значимый институт государственного регулирования экономики, влияющий и на ее структуру, и на динамику развития. С этой точки зрения можно рассматривать госзакупки как финансовый инструмент формирования политики государства для выполнения ряда своих основополагающих функций, таких как защита, социальная сфера и сохранение природных ресурсов, продовольственная и энергетическая безопасность.

Динамичное развитие мировой и отечественной экономики, активное внедрение практически во все сферы жизни человека и страны информационно-коммуникационных технологий, меняющиеся потребности рынков и общества, требуют своевременного отклика государства, его административных ресурсов, направленности экономической политики в целом на развитие, соответствующую моменту модернизацию и рационализацию системы государственных закупок и используемых в ней финансовых инструментов.

Каждый этап осуществления закупки за счет бюджетных средств и все применяемые финансовые механизмы должны выстраиваться на основе достижения первоочередных целей государства в текущий момент времени, а значит, постоянно совершенствоваться и видоизменяться, минуя бюрократические преграды.

Функционирующая сегодня в России система государственных закупок является результатом трансформации федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд путем его дополнения опытом передовых западных держав в данной сфере, а также расширения функциональной составляющей, то есть включения в систему госзакупок этапа планирования, проведения контрольных мероприятий и осуществления мониторинга закупок.

Увеличение зоны действия закона о контрактной системе, а значит, и государственного воздействия, с одной стороны, оказывает благотворное влияние на протекающие экономические и рыночные процессы, поскольку расширенный систематический контроль позволяет своевременно диагностировать проблемы и принимать действенные меры для их решения. С другой – жесткая регламентированность плановых, закупочных и отчетных процедур, нагромождение подзаконных актов и их частая несогласованность создают бюрократические барьеры для эффективного освоения бюджетных средств, развития здоровой конкуренции и оптимизации результатов закупочных мероприятий.

К безусловным преимуществам федерального закона о контрактной системе можно отнести его ориентированность на развитие рынка государственных закупок, нацеленность на повышение прозрачности и открытости проводимых заказчиками процедур, попытки максимизировать внедрение и использование достижений современных информационно-коммуникационных технологий.

Но ограниченность финансовых и технологических ресурсов, наличие коррупционной составляющей при расходовании бюджетных средств, медлительность в принятии организационных решений и длительность нормативно-правового документооборота, существенно нивелируют положительные законодательные инициативы при внедрении их на практике, формируя тем самым как ценовые, так и неценовые проблемные аспекты управления государственными закупками.

К неценовым проблемам закона о контрактной системе можно отнести:

- проблему информационного взаимодействия и интеграции электронных сервисов и программ, используемых участниками системы государственных закупок;
- вопросы, связанные с необоснованным обжалованием участниками закупок действий (бездействия) государственного заказчика, контрактного управляющего (контрактной службы) заказчика, комиссии заказчика (конкурсной, аукционной, котировочной, единой);
- низкий уровень квалификации участников государственных закупок.

Рассмотрим подробнее означенные проблемы.

Как было сказано выше, основной акцент закона о контрактной системе с учетом глобализации и информатизации сделан на создание единого электронного информационного пространства, объединяющего в себе весь процесс управления, формирования, исполнения, отчетности, контроля, мониторинга и анализа государственных закупок таким образом, чтобы все действия, совершаемые участниками контрактной системы, находили свое отражение и фиксировались определенными программными инструментами в электронных сервисах с указанием даты и времени их выполнения.

Информационно-коммуникационный мир контрактной системы строится на трех китах: подсистема бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет», единая информационная система и электронные торговые площадки. По задумке создателей информация, вводимая участником контрактной системы в одной программе должна автоматически в режиме онлайн выгружаться в другие системы и быть в открытом постоянном доступе. На практике заказчики сталкиваются с проблемой несвоевременной, неполной или искаженной интеграции данных как в текстовом, так и в архивном (в виде прикрепленных документов) формате. Временные затраты работников заказчиков возрастают в разы, поскольку требуют осуществления действий по дополнительной сверке введенных, сохраненных и перенесенных программой сведений, дозвона и телефонного общения или электронной переписки с оформлением

запроса по установленной форме с приложением скриншотов со службами технической поддержки при возникновении проблемы. В такой ситуации существенно снижается полезная производительность труда, что оказывает отрицательное влияние на уровень эффективности закупок в целом.

Сформировавшаяся за время действия закона о контрактной системе практика позволяет выделить особо кризисные моменты в течение года, когда перегрузка систем настолько сильна, что полностью парализует работу в сфере госзаказа. Как правило, это начало финансового года, период доведения до получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и необходимость формирования и размещения в ЕИС планов-графиков закупок товаров, работ, услуг в сжатые законодательно установленные сроки. Следующим проблемным этапом является июнь, время подготовки и представления главному распорядителю бюджетных средств планов закупок на следующий финансовый год и плановый период посредством подсистемы бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет». И завершающим аккордом можно считать два последних месяца года, характеризующихся массовой контрактацией и исполнением контрактов.

Возможным решением проблемы информационного взаимодействия электронных систем может стать:

- унификация форм, компонентов и процессов во всех программах;
- законодательное увеличение сроков размещения информации заказчиками в открытом доступе, особенно это актуально для начала года, когда с момента доведения лимитов бюджетных обязательств на формирование плана-графика закупок заказчику дается десять рабочих дней;
- сокращение количества цифровых кодов и числа символов их составляющих, формируемых на каждом этапе освоения бюджетных средств (примерами некоторых из них, более чем десятизначных, могут служить код бюджетной классификации, идентификационный код закупки, номер извещения, код товара, работы, услуги по общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности, номер контракта в реестре контрактов и т. д.).

Следующим рассматриваемым в рамках данного исследования проблемным вопросом является необоснованное обжалование участниками закупок действий и/или бездействия заказчика и его структурных подразделений, образованных в соответствии с требованиями закона о контрактной системе. Для лучшего понимания всей глубины проблемы акцентируем внимание на ориентированности закона, регулирующего госзакупки, на усиление административной и введение уголовной ответственности заказчиков как юридических лиц и их работников, как должностных лиц за нарушение требований действующего законодательства о контрактной системе. При этом перечень мер ответственности относительно недобросовестных участников ограничивается удержанием обеспечения заявки в ряде случаев и внесением в реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года. Слабость системы наказания нерадивых участников рынка государственных закупок, с одной стороны, и жесткие административные рамки, установленные для заказчиков – с другой, формируют у недобросовестных участников ощущение вседозволенности и бесконтрольности, провоцируя тем самым нарастание объемов необоснованных обращений в Федеральную антимонопольную службу как орган контроля в сфере закупок. Этому также способствует простота подачи жалобы, отсутствие ответственности за сущность и достоверность ее содержания, неприменение к систематическим «жалобщикам» никаких мер воздействия.

Предлагаемым вариантом решения может стать уже неоднократно выносимая на обсуждение в различных информационных сообществах идея введения платы участником закупки за обращение в ФАС России. Данная мера послужила бы основанием для участника проанализировать свои доводы и объективно оценить ситуацию до подачи жалобы в контролирующий орган. Кроме того, предлагаемая к назначению плата может являться дополнительным источником пополнения бюджета соответствующего уровня.

Еще одним проблемным аспектом неценового характера в контрактной системе является низкий уровень квалификации участников закупок.

Это выражается в таких действиях участника, как:

- неполное и/или некачественное формирование пакета документов, требуемых для регистрации в единой информационной системе и на электронных торговых площадках;
- подготовка и подача заявки на участие в закупке с нарушением требований, установленных документацией о закупке и действующим законодательством о контрактной системе;
- несвоевременность переоформления электронной подписи и совершения иных значимых действий на электронной торговой площадке.

Отметим, что действующим законодательством о контрактной системе установлено обязательное требование о повышении квалификации работников заказчика, включенных в состав контрактной службы, с периодичностью один раз в три года в объеме не менее 120 академических часов. Формирование аналогичного подхода к участникам, а именно законодательное закрепление необходимости получения дополнительного профессионального образования в сфере государственных закупок в объеме минимум 40 часов очного обучения работнику участника, ответственного за сегмент работы с государственными заказчиками, может стать одним из вариантов решения означенной проблемы. Стоимость такого курса в Екатеринбурге в среднем колеблется на уровне 4 000–5 000 рублей за человека. Указанная сумма вряд ли является значимой для организации, серьезно настроенной на постоянную работу с государственными заказами, и экономически обоснована, поскольку значительно повысит уровень конкурентоспособности участника, увеличит число выигранных закупок, позволит избежать непреднамеренного нарушения требований закона о контрактной системе и последующего возможного включения в реестр недобросовестных поставщиков.

В качестве источников самообразования участников закупок можно обозначить бесплатные вебинары, конференции и семинары органов исполнительной власти и контролирующих органов, электронные и печатные издания, посвященные актуальным вопросам государственных закупок.

Важно отметить, что все представленные выше неурегулированные на сегодня вопросы контрактной системы оказывают отрицательное влияние на оптимизирующую и рациональную составляющие расходования средств бюджета. В качестве основных негативных последствий целесообразно выделить следующие:

- отложенность контрактации служит причиной несвоевременного удовлетворения государственных потребностей, вызывает отвлечение бюджетных средств и их неэффективное использование;
- проведение заказчиком повторных плановых, закупочных, отчетных процедур влечет завышение и необоснованные финансовые, материальные, временные, трудовые затраты заказчиков и соответствующих бюджетов.

Отдельно отметим неблагоприятное воздействие неотработанности процессов интеграции и неадаптированности электронных систем к высокому уровню нагрузки на уровень конкуренции и причинно-следственное возникновение потенциальных потерь для бюджета в объеме недополученной экономии денежных средств по причине затруднения процесса регистрации участников закупок, проблем с формированием заявок на участие в закупках и подачей ценовых предложений, вызванных сбоями в работе электронных систем.

Принятие рекомендуемых мер позволит если не решить в полном объеме, то существенно снизить остроту рассмотренных проблем и нивелировать негативные последствия как для заказчиков в частности, так и для бюджета в итоге.

Выше рассмотрены вопросы контрактной системы, в основе которых лежит неценовой критерий. Но в рамках настоящего исследования также анализируются и предлагаются пути поступательного развития финансовых инструментов этапа планирования (виды, способы и особенности формирования начальной максимальной цены контракта, порядок установления требований нормирования товаров, работ, услуг), этапа осуществления закупок (метод и регламент расчета объема малых закупок) и исполнения государственных контрактов (случаи и размер применения штрафных санкций).

§2. Разработка практических мероприятий по эффективному управлению государственных закупок

В контрактной системе рациональное использование бюджетных средств начинается на этапе планирования, когда в проект бюджетной сметы закладываются потребности заказчика в натуральном и денежном выражении. Некорректное обоснование стоимости приводит к необоснованному изъятию средств бюджета с их последующим неосвоением или неэффективным использованием. В условиях функционирования экономики, нацеленной на оптимизацию бюджетных расходов по всем направлениям, вопрос формирования начальной максимальной цены контракта приобретает первостепенную значимость.

Обоснование НМЦК, как уже отмечалось, осуществляется заказчиками в соответствии с рекомендациями, разработанными Министерством экономического развития России¹. Данный документ устанавливает минимальное число ценовых предложений (три) и возможные источники их получения. Наиболее удобным, быстрым, простым для заказчиков является получение коммерческих предложений участников интересующего сегмента рынка товаров, работ, услуг. Анализ сложившейся ситуации этапа планирования цен в последние три года, приведенный выше, свидетельствует о наличии системной проблемы, которая выражается, с одной стороны, в преимущественном использовании заказчиками коммерческих предложений для обоснования НМЦК, а с другой – как следствие, в предоставлении таких предложений участниками рынка с существенно завышенными ценами, неадекватными действующим на рынке, для получения сверхприбыли на торгах с низкой или отсутствующей конкуренцией по рассмотренным во второй главе причинам.

¹ См.: Приказ Министерства экономического развития России от 02.10.2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

Таким образом, основным проблемным моментом при формировании начальной максимальной цены контракта методом сопоставимых рыночных цен можно считать недостаточность применения только коммерческих предложений в связи с наличием в них коррупционной составляющей и элементов сговора.

Предлагаемым вариантом нивелирования несовершенства данного финансового инструмента является законодательное закрепление обязанности заказчика при получении значения коэффициента вариации до 10 с использованием только коммерческих предложений, провести дополнительное исследование рынка с добавлением в расчет нового источника ценовой информации: сведений из реестра государственных контрактов, данных с сайта государственной статистики, материалов оценочных и экспертных организаций, официальных прайсов, признаваемых офертами по гражданскому кодексу. При этом формула расчета НМЦК преобразуется следующим образом (формула (9)).

$$\text{НМЦК}_{\text{рын}} = \frac{v}{n + m} \cdot \left(\sum_{i=1}^n \Pi_i + \sum_{j=1}^m \Pi_j \right), \quad (9)$$

где $\text{НМЦК}_{\text{рын}}$ – начальная максимальная цена контракта, определяемая методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); v – количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги); n – количество коммерческих предложения, используемых в расчете; m – количество значений иных источников ценовой информации, используемых в расчете; i – номер коммерческого предложения, как источника ценовой информации; Π_i – цена единицы товара, работы, услуги, представленная в коммерческом предложении с номером i , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках; j – номер иного источника ценовой информации; Π_j – цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером j , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках.

Для примера рассчитаем НМЦК (формула (9)) и коэффициент вариации (формула (4)) для электронного аукциона на поставку бумаги для оргтехники различными способами и сравним полученные результаты с фактической ценой контракта, которая составляет 87 208,10 рублей. Способ 1 – классический, используются три коммерческих предложения. Способ 2 и 3 – авторские предложения по модернизации формулы расчета цены. При вычислениях вторым способом заказчик учитывает все три коммерческих предложения из способа 1 и добавляет данные из реестра государственных контрактов (информация о контракте № 1661700663817000094)². В третьем способе заказчик берет в расчет только три ценовых показателя с наименьшими значениями. Полученные данные расчетов представлены в табл. 20.

Т а б л и ц а 20

Расчет НМЦК разными способами

Наименование показателя	КП 1, руб.	КП 2, руб.	КП 3, руб.	ГК, руб.	Кол-во, шт.	НМЦК, руб.
Способ 1	212,29	202,00	236,30	–	500,00	108 430,00
Способ 2	212,29	202,00	236,30	182,64	500,00	104 155,00
Способ 3	212,29	202,00	–	182,64	500,00	99 490,00

Из данных табл. 20 следует, что к фактической стоимости контракта наиболее приближена НМЦК, рассчитанная способом 3. Следовательно, именно использование данных о реальных ценах, складывающихся на рынке госзаказа, позволяет минимизировать затраты бюджета на отвлечение и необоснованное расходование бюджетных средств, возникающее по причине недобросовестного сговора участников рынка, подающих коммерческие предложения. Применение предлагаемой усовершенствованной методики также

² См.: Единая информационная система в сфере закупок : [официальный сайт]. <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 25.12.2018).

повысит эффективность уже осуществляемой борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок.

Представленный механизм обоснования НМЦК в первую очередь замыкается на обязанности заказчика, участника проводимые мероприятия касаются опосредованно, как результат проделанной работы. Но одним из постулатов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции, провозглашающий добросовестное соблюдение ценовой и неценовой конкуренции участников закупок. Таким образом, являясь неотъемлемым звеном контрактной системы, участники закупок также должны нести ответственность за совершаемые действия на рынке госзаказа. Достижение поставленной цели возможно при законодательном закреплении следующей нормы: если участник, подавший коммерческое предложение в качестве обоснования НМЦК, трижды в течение финансового года в закупках одного и того же заказчика участвовал и снижал цену более, чем на 25 % от указанной в его коммерческом предложении, то при следующем использовании его предложения в качестве обоснования стартовой цены закупки заказчик имеет право снизить цену такого участника на коэффициент, равный среднему арифметическому процентного снижения предложений данного участника в трех предыдущих закупках. Данное право целесообразно предоставлять заказчику на протяжении двух лет с даты первой закупки, в которой участник зарекомендовал себя как демпингист в соответствии с формулой (10).

$$k = \frac{\left(\sum_{i=1}^3 \left(\frac{КП_i - Ц_i}{КП_i} \right) \cdot 100 \right)}{3}, \quad (10)$$

где k – коэффициент понижения цены коммерческого предложения; i – номер закупки, в которой участник одновременно подавал и коммерческое предложение в качестве обоснования НМЦК, и заявку на участие в закупке; $КП_i$ – коммерческое предложение участника в качестве обоснования НМЦК; $Ц_i$ – цена, предложенная участником по итогам закупки.

Период в два года коррелирует с нормой закона о контрактной системе, в соответствии с которой сведения о поставщике, под-

рядчике, исполнителе, грубо нарушившем или не подписавшем контракт, вносятся в реестр недобросовестных поставщиков на аналогичный срок.

Условный пример применения предлагаемой нормы представлен в табл. 21.

Т а б л и ц а 21

Пример сопоставления предлагаемых и торгуемых цен

Наименование показателя	Участник 1			Участник 2			Участник 3		
	КП, руб.	Цена торгов, руб.	Доля снижения цены, %	КП, руб.	Цена торгов, руб.	Доля снижения цены, %	КП, руб.	Цена торгов, руб.	Доля снижения цены, %
Закупка в феврале	1000,00	500,00	50 %	950,00	809,00	15 %	1105,00	750,00	32 %
Закупка в мае	1020,00	710,00	30 %	965,00	815,00	16 %	988,00	760,00	23 %
Закупка в августе	1080,00	715,00	34 %	1000,00	856,00	14 %	1100,00	840,00	24 %
Закупка в октябре	1101,00			1050,00			1117,00		

Из данных табл. 21 следует, что участник 1 зарекомендовал себя как недобросовестный конкурент, регулярно выставляющий в коммерческих предложениях стоимость продукции значительно выше реальной цены поставки. Следовательно, при расчете НМЦК для закупки в октябре заказчику имеет смысл применить понижающий коэффициент, рассчитанный по формуле (10). Так, НМЦК без понижающего коэффициента составит следующую величину:

$$\text{НМЦК} = (1101,00 + 1050,00 + 1117,00)/3 = 1089,33 \text{ (рублей).}$$

Понижающий коэффициент равен:

$$k = (50 + 30 + 34)/3 = 38.$$

Рассчитаем НМЦК с учетом понижающего коэффициента:

$$\begin{aligned} \text{НМЦК}_k &= (1101,00 - 1101,00 \cdot 0,38 + 1050,00 + 1117,00)/3 = \\ &= 949,87 \text{ (рублей)}. \end{aligned}$$

Сравнивая полученные результаты, видим, что применение понижающего коэффициента к предложению участника-демпингиста позволило не допустить отвлечения бюджетных средств в сумме 139,46 рублей.

Резюмируя сказанное выше, отметим, что внедрение предлагаемых методик позволит снизить количество неэффективных закупок, сделает получаемую на торгах экономию реальной за счет создания здоровой конкуренции, даст возможность заказчикам и бюджету в целом выстраивать рациональную плановую политику и равномерно расходовать бюджетные средства.

Следующим финансовым инструментом, применяемым на этапе планирования и нуждающимся, на наш взгляд, в приведении в соответствие с рыночными потребностями и тенденциями развития национальной экономики, является нормирование.

Поскольку данный инструмент является новацией закона о контрактной системе, в настоящее время он проходит апробацию на рынке госзакупок. Залог успешной интеграции нормирования в существующие рыночные механизмы с учетом особенностей российской экономики и специфики рынка государственных закупок заключается в постоянном мониторинге возникающих противоречий и активации деятельности по их устранению.

Наиболее, на наш взгляд, значимые проблемы нормирования развернуто, сформулированы во второй главе данной работы. Кратко обозначим их еще раз: нормирование в сфере государственных закупок не учитывает территориальные колебания уровня цен, номенклатурно и количественно ограничивает возможность заказчиков в полном объеме удовлетворять государственные потребности.

Предлагаемые пути решения:

– количественная проблема: количество разрешенных к покупке товаров, работ, услуг целесообразно устанавливать в зависимости от числовых характеристик учреждения, а не закреплять кон-

кретным числом. Так, утвержденная норма покупки в год 200 файлов вполне может быть достаточной для комбината со штатной численностью 65 единиц, из которых к административно-управленческому персоналу относится всего 15 должностей, но комбинат с численность 308 единиц имеет существенно более высокий грузооборот и объемы финансирования, что, безусловно, требует соответствующих материальных ресурсов. Аналогичная ситуация складывается при рассмотрении нормируемой позиции на закупку снегодувок. Площадь земельного участка, занимаемого учреждением с несколькими складами, и комбинатом, имеющим на балансе складские и холодильные емкости, железнодорожный подъездной путь длиной более 8 км, требует различного количества уборочной техники. И закрепление конкретного объема товаров, работ, услуг, разрешенных к закупке, независимо от технических характеристик учреждения, создает неблагоприятные условия для исполнения комбинатом поставленного перед ним государственного задания;

– номенклатурная проблема: перечень товаров, работ, услуг, разрешенных к закупке, не должен быть исчерпывающим. В нем следует предусмотреть позиции общего характера, такие как запасные части для ремонта легковых автомобилей, сантехнические и электротехнические материалы, материалы для текущего ремонта зданий и сооружений. При этом количество устанавливается в условных единицах и определяется текущей потребностью заказчика, а общая стоимость определяется доведенными бюджетными ассигнованиями на текущий финансовый год;

– ценовая проблема: поскольку на территории нашей страны цены товаров, работ, услуг разнятся в зависимости от региона, рекомендуется закреплять в приказе о нормировании среднероссийскую стоимость единицы продукции и указывать коэффициент пересчета цены в цены округа расположения учреждения и применения конкретной нормы. Предлагаемый к использованию коэффициент может быть рассчитан на основе данных Федеральной службы государственной статистики, размещающей на своем сайте в сети Интернет информацию о средних по России и по городам потребительских ценах (тарифах) на товары и услуги. Соотношение указанных

показателей за определенный период по основным городам федеральных округов может рассматриваться и применяться как коэффициент пересчета цен. В *Приложении Б* приведены статистические данные за 2017 г. о средних ценах по России и по городу Екатеринбургу, дифференцированные по номенклатурным категориям. Рассчитанные на основе указанных сведений коэффициенты представлены в табл. 22.

Т а б л и ц а 22

**Коэффициенты пересчета среднероссийских цен
в цены города Екатеринбурга (данные 2017 г.)**

Наименование показателя	Коэффициент пересчета цен
Здравоохранение	1,05
Культурно-массовые мероприятия	0,9
Товары прочие	0,93
Продукты питания	1,1
Услуги связи и жилищно-коммунальные	0,96
Работы, услуги прочие	1,24
Общие данные	0,98

Из данных табл. 22 видно, что некоторые позиции в Екатеринбурге имеют более высокие показатели цен, но в целом по номенклатурному перечню коэффициент меньше единицы и составляет 0,98.

Применение коэффициента пересчета цен направлено в первую очередь на приведение требований нормирования в соответствие с условиями функционирования учреждений в своих регионах, а также на экономию бюджетных средств, получаемую заказчиком уже на этапе планирования при региональных ценах ниже среднероссийских. Обязанность заказчика пересчитывать цены дисциплинирует, не позволяет осуществлять закупки по завышенным ценам, повышает уровень ответственности заказчика за действия с бюджетными средствами, упрощает контрольные мероприятия.

На этапе осуществления закупок критике подвергается такой финансовый инструмент, как ограничение объема малых закупок по п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона о контрактной системе в размере 5 % от совокупного годового объема закупок. Мероприятия, предлагаемые в качестве коррекционных, направлены, с одной стороны, на уравнивание меняющихся под влиянием инфляционных процессов рыночных условий, в которых функционирует учреждение, с ограничением, установленным в виде конкретного числа. С другой – вносимые изменения нацелены на соблюдение прав заказчика, закрепленных в законе о контрактной системе, но исполняемых не в полном объеме под влиянием внедрения в жизнь новых способов закупок и методик их проведения.

Так, с учетом расчетов покупательная способность денег за период действия закона о контрактной системе (5,5 лет) существенно снизилась, соответственно, логично предположить, что и закрепленная законодательно норма в 5 % подлежит ежегодной индексации, а с учетом имеющихся данных по состоянию на начало 2019 г. должна составлять 7 %, или 2,8 млн рублей. С другой стороны, в основе данной нормы лежит право заказчика неконкурентным способом заключать договор с любой выбранной им организацией по своему усмотрению на поставку товаров, работ, услуг конкретной марки и производителя. С 01.03.2019 г. вступает в силу норма, обязывающая заказчиков осуществлять данные закупки через сайт Единого агрегатора торговли (далее – ЕАТ «Березка») посредством сети Интернет, если интересующая продукция включена в каталог ЕАТ «Березка».

Для закупки требуемого товара, работы, услуги, заказчик формирует запрос на поставку в соответствии с требованиями к описанию товаров, работ, услуг, установленными законом о контрактной системе для конкурентных способов закупок с запретом на указание марки, производителя и т. д. Далее объявляется торговая сессия, во время которой потенциальные поставщики делают свои ценовые предложения (торгуются).

По итогам торговой сессии оператор ЕАТ «Березка» формирует протокол, согласно которому идет дальнейшее заключение

контракта. По сути, совершение сделки посредством ЕАТ «Березка» является конкурентной закупкой только в сравнительно иных электронных закупках более сжатые сроки.

Подводя итог сказанному в отношении ограничения объема малых закупок, предлагаем инициировать внесение изменений в действующие нормы по двум направлениям: введение ежегодной индексации установленных барьеров в денежном и процентом выражении и исключение закупок посредством электронной площадки ЕАТ «Березка» из реестра малых закупок.

Одним из мероприятий, проводимых на этапе исполнения контракта, является приемка его результатов заказчиком по качеству, количеству и срокам исполнения. Данные табл. 15–17 указывают на то, что особому риску нарушения условий контракта поставщиком, подрядчиком, исполнителем, подвержены контракты, заключенные по итогам закупок с демпингом. Действующая на сегодня система наказания недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей имеет слабовыраженный характер в части размера предъявляемых штрафов и пеней. Основной нормой является выставление пени в размере одной трехсотой ключевой ставки ЦБ России за каждый день просрочки от суммы неисполненного обязательства.

Для примера возьмем контракт на сумму сто тысяч рублей со сроком исполнения двадцать календарных дней. При условии, что поставщик допустит просрочку исполнения обязательств в полном объеме на срок, равный сроку выполнения контракта, то есть на двадцать дней, пени по контракту составят всего 516 рублей, или половину процента общей стоимости контракта.

Подобная мера не оказывает на недобросовестных контрагентов никакого эффекта, формально меры стимулирования поставщика к выполнению обязательств по контракту заказчиком применены, но результат не достигнут. Данная ситуация требует тщательной проработки, всесторонней правовой и экономической оценки, нацеленных на усиление мер ответственности поставщиков, подрядчиков, исполнителей для защиты интересов бюджетов всех уровней.

В рамках данной работы предлагается рассмотреть вариант приближения размера пени к размеру штрафов, действующих в контрактной системе. Поскольку малозначительность предъявляемых пеней наиболее сильно ощущается рядовыми заказчиками, осуществляющими закупки для обеспечения своей текущей деятельности, на сумму по одному отдельно взятому контракту, не превышающую трех миллионов рублей, аналогию пеней и штрафов следует проводить именно в пределах данной категории. В этом случае пени будут вычисляться не как одна трехсотая, а как 10 % ключевой ставки ЦБ РФ и составят, исходя из приведенного выше примера не 516 рублей, а в тридцать раз больше.

На сегодня учреждения функционируют в условиях необходимости оптимизировать все имеющиеся в их распоряжении ресурсы, в первую очередь планировать свою деятельность и осуществлять расходование бюджетных средств максимально эффективным во времени и количестве способом. Несвоевременное исполнение контрактов означает неудовлетворение потребностей бюджета, невозможность выполнения заказчиком своих функций качественно и в полном объеме. В нашем понимании закон о контрактной системе призван охранять интересы государства при освоении бюджетных средств, способствуя при этом повышению здоровой конкуренции. Несвоевременное исполнение обязательств поставщиком, исполнителем, подрядчиком нарушает данный принцип, и задача законодателя – принять действенные меры для устранения существующего несовершенства закона. Ужесточение ответственности по контракту также будет способствовать снижению числа закупок с высоким уровнем демпинга, следовательно, откроет перспективы для участия в государственных закупках компаниям с незапятнанной репутацией.

В ходе исследования приходим к выводу, что развитие и совершенствование финансовых инструментов государственных закупок должно продолжаться постоянно, шагая в ногу с динамично меняющейся рыночной конъюнктурой, мировыми тенденциями развития информационно-коммуникационных технологий, политической и экономической ситуацией в стране и мире в целом.

Мониторинг государственных закупок должен проводиться в режиме онлайн, способствуя недопущению возникновения кризисных явлений при использовании бюджетных средств и стимулируя выработку альтернативных решений на основе всестороннего анализа с учетом потребностей и возможностей государства, бюджета, заказчиков и бизнеса. Достижение баланса интересов всех сторон позволит использовать бюджетные средства максимально эффективно и рационально, удовлетворяя государственные нужды на оптимальном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Последовательное преобразование системы государственных закупок, совершенствование нормативно-правовой базы, организационной структуры и финансово-экономических инструментов, расширение зоны государственного контроля и развитие всестороннего мониторинга государственных закупок, консолидация отдельных этапов закупок в единый процесс позволяют сделать вывод об актуальности и практической значимости проведенного исследования.

Предложенные в рамках научной новизны варианты модернизации конкретных финансовых инструментов управления государственными закупками нацелены на решение текущих задач государства по оптимизации бюджетных расходов, созданию благоприятных условий для развития малого бизнеса, снижению коррупционных рисков на рынке госзаказа.

Результаты, полученные в ходе решения задач, сформулированных во введении, позволяют сделать следующие выводы по теоретической части исследования:

– система государственных закупок является многоуровневой структурой и представляет собой, с одной стороны, комплекс мероприятий, осуществляемых участниками контрактной системы с целью эффективного и законного расходования бюджетных средств, с другой – это государственный инструмент экономической политики;

– финансовый механизм управления государственными закупками применяется на всех этапах работы заказчиков с бюджетными средствами, при этом используются такие финансовые инструменты, рассмотренные в рамках данного исследования, как расчет начальной максимальной цены контракта и нормативных показателей, определение оптимального размера СГОЗ и применение мер ответственности к недобросовестному поставщику, исполнителю, подрядчику;

– рынок государственных закупок на сегодня характеризуется динамичным развитием, активным ростом числа участников, увеличением закупочных процедур в количественном и денежном выражении, чему способствует внедрение процессов электронизации закупок и применение новейших достижений информационных технологий.

Выводы и рекомендации по практической части работы могут быть сформулированы следующим образом:

– достижение государством поставленных целей и решение стратегически важных задач в управлении государственными закупками возможно при условии совершенствования действующего в данной сфере финансового механизма и проведении политики быстрого административно-правового реагирования на меняющиеся внешние политические и экономические условия;

– проблему коррупции и сговора потенциальных участников закупок на этапе формирования начальной максимальной цены контракта целесообразно решать путем обязательного включения в обоснование наряду с коммерческими предложениями иных источников ценовой информации;

– из объема малых закупок следует исключать поставки товаров, работ, услуг, осуществленные посредством ЕАТ, а также разумно индексировать установленное для данного способа закупки ограничение с учетом уровня годовой инфляции. Мероприятия такого рода позволят заказчикам оперативно и эффективно решать задачи экстренного характера;

– пересмотр системы наказания в сторону усиления и введение мер административной ответственности для недобросовестных участников закупок и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) поможет достичь более высокого качественного уровня своевременности, равномерности и рациональности использования бюджетных средств;

– внедрение предложенных методик формирования условий нормирования позволит подходить к ограничениям более обоснованно и облегчит систему контроля соблюдения заказчиками введенных норм.

В ходе исследования в целом приходим к выводу, что совершенствование финансового механизма управления государственными закупками должно осуществляться перманентно на основе мониторинга государственных закупок с учетом удовлетворения взаимных интересов всех участников контрактной системы.

В процессе исследования было установлено, что государственные закупки в целях удовлетворения публичных нужд государства имеют в практике нашей страны глубокие исторические корни. С момента начала образования системы государственных закупок как отдельного направления деятельности в структуре державного властного управления Российской империи закупкам в целях оборонного обеспечения уделялось особое внимание. В силу этого закупки для армии и флота изначально формировались и развивались как обособленная подгруппа экономических и правовых взаимоотношений государства с его резидентами. Как обособленная подгруппа закупки в военной сфере развивались по своим специальным правилам, лишь в части пересекаясь с системой закупок для нужд государства гражданского характера. Во многом этот подход на протяжении веков развивался и совершенствовался с учетом основ, заложенных далеко в прошлом.

В настоящее время, в силу схождения в одной кризисной точке множества негативных факторов, система государственных закупок в интересах нужд оборонного ведомства требует повышенного внимания, дабы создать наиболее оптимальные условия и построить наиболее эффективно механизм закупок. Это необходимо, чтобы обеспечить должный уровень вооруженной обеспеченности и боеготовности в вооруженных силах, а также в целом в области национальной обороны и безопасности.

В ходе исследования и анализа совокупности теоретических и практических положений, а также показателей, характеризующих состояние государственных закупок в сфере национальной обороны и безопасности, авторы пришли к умозаключению, что текущую ситуацию нельзя определить как экспонент оптимально организованной и эффективно функционирующей системы. Более того, здесь позиция авторов положительно соотносилась с выводами

иных авторов и исследовательских коллективов, занимающихся разработкой проблем государственных закупок в рамках государственного оборонного заказа и программы вооружения.

Функционирование системы государственных закупок неотъемлемо сопровождается неоправданно излишним уровнем информационной закрытости, обусловленной сопряжением с государственной тайной.

На фундаментальном уровне в систему оборонных закупок заложены логические ошибки и организационные парадоксы, в результате чего происходит дезорганизация порядка и структуры государственных оборонных закупок.

Сочетание обозначенных факторов дезорганизации и информационной закрытости вредит общественным интересам в ходе объявления и размещения закупок, в том числе вплоть до момента исполнения государственных оборонных контрактов.

В текущем моменте непосредственно вред выражается в неэффективном выполнении гособоронзаказа и реализации программы вооружения, в совершении огромного количества правонарушений в рамках финансирования оборонных контрактов, совершении коррупционных и иных экономических преступлений, в нерациональном и неразумном, а местами и в расточительном расходовании бюджетных ассигнований. А в краткосрочной и долгосрочной перспективе это формирует большие риски для обеспечения национальной обороны и безопасности, что в свою очередь может угрожать не только потерей нашей страной своей позиции в международных отношениях, но и глобально, общественному благополучию и независимости.

Практическая реализация на законодательном уровне, разработанного и предложенного автором подхода, даст возможность создать организационный и управленческий порядок в сфере государственных оборонных закупок, а также в ближайшем будущем нивелировать негативные тенденции и эффект от недостатков и ошибок, допущенных при исполнении государственного оборонного заказа и программы вооружения в прошлом.

ИСПОЛЬЗУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Нормативно-правовые акты

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (принят ГД РФ 17.07.1998, действующая редакция). www.cons66.ru.

Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд». www.cons66.ru.

Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». www.cons66.ru.

Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». www.cons66.ru.

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 г. № 479 «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения». www.cons66.ru.

Приказ Министерства экономического развития России от 02.10.2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». www.cons66.ru.

Указание Центрального Банка России от 07.10.2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» (зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2014 г. № 32079). www.cons66.ru.

Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)). www.cons66.ru.

Доклад Министерства экономического развития Российской Федерации «О результатах мониторинга применения Федерального закона РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” за 2016 год». 2017. 48 с.

Информационное иллюстрированное издание Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение федерального бюджета

и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год». 2018. 158 с.

Информационное иллюстрированное издание Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год». 2017. 144 с.

Информационное иллюстрированное издание Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2015 год». 2016. 140 с.

Приказ Федерального агентства по государственным резервам «О нормировании в сфере закупок» от 21.03.2018 г. № 166.

Учреждение и Регламент Государственной Камер-коллегии от 11.12.1719 г. // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 5. № 3466. С. 824.

Именной указ «Об учреждении при войсках Коммисарства под управлением Генерал-Кригс-Коммиссара» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. Т. 4 от 31.07.1711 г. № 2412.

Сенатский указ «О заключении подрядов на поставку для войска амуничных вещей, оружейных снарядов и провианта» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. Т. 4 от 12.03.1712 г. № 2500.

Регламент Кригс-Коммисариату // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. Т. 4 от 10.12.1711 г. № 2456.

Регламент Камер-Коллегии // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. Т. 8 от 23.06.1731 г. № 5789.

Именной указ от 07.07.1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» // Полное собрание законодательства. СПб., 1830. Т. 1. № 132.

Положение об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам // Полное собрание законодательства. Собр. Т. XII. Ст. 10478. С. 667.

Положение о казенных заготовлениях ведомства Военного министерства. Санкт-Петербург : Воен. тип., 1838. 147 с.

Положение о постройках военного ведомства // Инженерный журнал. 1881. № 12. С. CLXXXVII–CXCV.

Декрет Совета народных комиссаров «О государственных подрядах и поставках (Положение)» от 30 сентября 1921 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 69. Ст. 549.

Декрет Совета Народных Комиссаров «О порядке привлечения подрядчиков и поставщиков к выполнению заданий, возлагаемых на них госу-

дарственными органами» // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 13 октября 1921 года. № 229. Ст. 529.

Закон РФ № 2859-1 О поставках продукции и товаров для государственных нужд // Российская газета. 1992. № 148. Ст. 357.

Федеральный закон от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 10.05.1999. № 19. Ст. 2302.

Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 6.

Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1255 (ред. от 16.12.2017 г.) «О Правилах разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2014. № 2 (часть I). Ст. 90.

Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1275 (ред. от 02.12.2017 г.) «О примерных условиях государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2014. № 2 (часть I). Ст. 102.

Постановление Правительства РФ от 27.11.2017 г. № 1428 (ред. от 27.12.2018 г.) «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства» // Собрание законодательства РФ. 04.12.2017. № 49. Ст. 7465.

Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1084 (ред. от 22.10.2018 г.) «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // Собрание законодательства РФ. 09.12.2013. № 49 (часть VII). Ст. 6427.

Постановление Правительства РФ от 19.09.2013 г. № 826 (ред. от 08.09.2018 г.) «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники» // Собрание законодательства РФ. 30.09.2013. № 39. Ст. 4981.

Выступление главы Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьева на Пленарном заседании Первого Всероссийского форума «Гособоронзаказ-2016: Реформа» // Федеральная антимонопольная служба

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/4193> (дата обращения: 01.09.2018).

Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.2017. № 50 (Часть III). Ст. 7624.

Доклад о результатах осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам 2018 г. // Министерство финансов Российской Федерации. Москва, 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/#> (дата обращения: 01.01.2019).

Система государственных закупок: на пути к новому качеству // Доклад Государственного университета – Высшей школы экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. Москва : Государственный университет – ВШЭ, 2010. 44 с.

Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 28.11.2018 г.) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2931-р (ред. от 30.12.2018 г.) «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства» // Собрание законодательства РФ. 16.01.2017. № 3. Ст. 512.

Указ Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082 (ред. от 26.01.2019 г.) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.08.2004. № 34. Ст. 3538.

Федеральный закон от 07.11.2011 г. № 306-ФЗ (ред. от 29.12.2017 г.) «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // Собрание законодательства РФ. 07.11.2011. № 45. Ст. 6336.

ФСО заступает на яхту // Известия от 14.06.2012 г. № 107.

Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018 г.) «О государственной тайне» // Российская газета от 21.09.1993 г. № 182.

Указ Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 (ред. от 14.01.2019 г.) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 04.12.1995. № 49. Ст. 4775.

Федеральный закон от 05.12.2017 г. № 362-ФЗ (ред. от 29.11.2018 г.) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Российская газета от 08.12.2017 г. № 279.

Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2018 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2018.mil.ru/> (дата обращения: 01.02.2019).

Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. № 298 от 30.12.2014 г.

Интервью Дмитрия Рогозина о планах по перевооружению армии, развитию Арктики и освоению космоса // Коммерсантъ. № 33 от 26.02.2018 г.

Ежегодный отчет. Итоги деятельности в 2017 г. Расширенное заседание Коллегии Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://itogi2017.mil.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

Ежегодный статистический сборник 2016 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2016.pdf (дата обращения: 01.02.2019).

Ежегодный статистический сборник 2017 г. Минобороны России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2017.pdf (дата обращения: 01.02.2019).

Ежегодный статистический сборник 2018 г. Минобороны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mil.ru/files/morf/statistika_2018.pdf (дата обращения: 01.02.2019).

Пресс-конференция заместителя министра обороны РФ Т. В. Шевцова // Департамент информации и массовых коммуникаций Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://function.mil.ru/news_page/world/more.htm?id=12009685%40egNews (дата обращения: 01.12.2018).

Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы / В. Мау и др. ; под ред. д-ра экон. наук С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), д-ра экон. наук А. Д. Радыгина ; Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара. Москва : Издательство Института Гайдара, 2018. 572 с.

Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы (Вып. 38) / В. Мау и др. ; под ред. д-ра экономических наук С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), д-ра экон. наук А. Д. Радыгина ; Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. Москва : Издательство Института Гайдара, 2017. 520 с.

Аналитический обзор. Секретные расходы в проекте Федерального бюджета на 2018 г. // РБК Аналитика. 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/05/10/2017/59d4fde09a7947e9e7dff121> (дата обращения: 01.12.2018).

Приказ министра обороны РФ от 20.02.2014 г. № 133 (ред. от 30.12.2014 г.) «Об осуществлении Министерством обороны Российской Федерации, учреждениями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации, полномочий администратора доходов федерального бюджета» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

Литература и источники

- Незаменимых замов у нас нет // Коммерсантъ № 84 от 18.05.2018 г.
- Хазбиев А. Б.* Кроме Калашникова // Эксперт. 2017. № 9. С. 13–19.
- Зашел на бывшую работу // Российская газета. № 135(7598) от 25.06.2018 г.
- Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная звезда № 142 (27326) от 19.12.2018 г.
- Акиндинова Н. В.* Результативность бюджетных расходов в России и странах ОЭСР / Н. В. Акиндинова // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 30–61.
- Алимпиева Т. Н.* О мониторинге использования финансовых ресурсов государства в сфере закупок / Т. Н. Алимпиева // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2014. – № 4. – С. 50–55.
- Андреев Н. Ю.* Методология управления процессами формирования и размещения заказов в системе электронных торгов : дис. ... д-ра экон. наук / Н. Ю. Андреев. – Москва : НОЧУ ВПО «Московский финансово-экономический институт», 2016. – 303 с.
- Андреева Л. В.* Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) высокотехнологичной и инновационной продукции (работ, услуг) для обеспечения государственных нужд по новому законодательству / Л. В. Андреева // Юрист. – 2014. – № 5. – С. 28–32.
- Архалович О. В.* Запрос котировок по измененным правилам – новые возможности или новые проблемы / О. В. Архалович // Юрист. – 2014. – № 12. С. 11–15.
- Андрофагина М. Н.* Государственный оборонный заказ в структуре государственного спроса: современные реалии и перспективы развития /

М. Н. Андрюфагина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4. С. 9–12.

Анохова Е. В. Особенности аудита предприятий, выполняющих контракты по государственному оборонному заказу / Е. В. Анохова // Синергия учета, анализа и аудита в обеспечении экономической безопасности бизнеса и государства : сб. материалов II Междунар. межвуз. на-уч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. В. И. Петровой и проф. М. И. Баканова. – Москва, 2016. – С. 5–10.

Бабурин С. Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы / С. Н. Бабурин. – Москва : МГУ, 2017. – 394 с.

Баженов А. В. Правовое определение содержания понятия «военное имущество» в соотношении с особенностями уголовной ответственности военнослужащих за нарушение порядка его сбережения / А. В. Баженов // Право в Вооруженных силах. – 2016. – № 9–10 (230, 231). – С. 30–36.

Беляева О. А. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ. С постатейными материалами и подзаконными актами. Контрактная система в вопросах и ответах (поглавный) : учебное пособие / О. А. Беляева. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва : Книжный мир, 2014. – 576 с.

Баранов Н. Пять самых распространенных ошибок участников закупок / Н. Баранов // Госзакупки.РУ. – 2015. – № 2. – С. 34–35.

Башлаков-Николаев И. В. Об обжаловании в антимонопольные органы порядка проведения торгов и заключения договоров по их итогам в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции: процессуальные аспекты / И. В. Башлаков-Николаев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 5. – С. 55–60.

Белокрылова О. С. Институциональная модернизация системы госзакупок: зоны риска / О. С. Белокрылова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГЗ. – 2016. – № 4. – С. 21–29.

Бесманов М. Как повысить эффективность госзакупок? / М. Бесманов // Финансовый директор. – 2015. – № 11 (83). – С. 55–57.

Блинкова Е. В. Договор поставки товаров для государственных нужд : монография / Е. В. Блинкова, Б. Е. Кошелюк. – Москва, 2017. – 136 с.

Бородин М. В. Технология цифровой подписи как правовой фактор обеспечения безопасности электронного документооборота / М. В. Бородин // Право и кибербезопасность. – 2014. – № 1. – С. 46–50.

Булганина С. Н. Сектор малых и средних предприятий как условие формирования промышленного и финансового капитала в российской

экономике / С. Н. Булганина, Е. А. Баркова // Экономический анализ: теория и практика. – 2017. – Т. 16. (Вып. 2.) – С. 221–230.

Вайпан В. А. Состояние и тенденции развития контрактной системы / В. В. Вайпан // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2016. – № 3. – С. 8–9.

Вершинина Е. С. Эффективность государственных закупок / Е. С. Вершинина // Молодой ученый. – 2015. – № 5. – С. 339–340.

Гапанович А. В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок / А. В. Гапанович // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 16–20.

Гатаулина Л. Ф. Торги как способ заключения государственного и муниципального контракта / Л. Ф. Гатаулина // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 40–43.

Гринев В. П. Обзор подзаконных нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок / В. П. Гринев // Право и экономика. – 2014. – № 4. – С. 28–38.

Гринев В. П. Особенности закупки инновационной и высокотехнологичной продукции в рамках контрактной системы / В. П. Гринев // Право и экономика. – 2014. – № 10. – С. 14–20.

Гусева Т. А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок / Т. А. Гусева // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 43–45.

Гусев В. В. Бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд / В. В. Гусев // Современное общество и право. – 2015. – № 3(20). – С. 84–87.

Дадаев Р. В. Типовые государственные контракты / Р. В. Дадаев // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 21–23.

Евтушенко В. И. Нарушения в сфере проведения государственных и муниципальных закупок: об усилении ответственности должностных лиц / В. И. Евтушенко, Е. Ф. Аксенова // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 38–40.

Ершов М. В. Механизмы роста российской экономики в условиях обострения финансовых проблем в мире / М. В. Ершов // Вопросы экономики. – 2016. – № 2. – С. 5–25.

Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII в. (опыт целостного анализа) / А. Б. Каменский. – Москва : РГГУ, 2001. – 575 с.

Кандыбко Н. В. Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок Министерства обороны Российской Федерации / Н. В. Кандыбко, П. А. Галкин // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 3-1 (68-1). – С. 495–499.

Катасонова С. Е. Вопросы эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С. Е. Катасонова, С. Ю. Зеленцова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2016. – № 21. – С. 59–64.

Кравченко П. Д. Проблемы ценообразования при формировании государственного оборонного заказа / П. Д. Кравченко // Вооружение и экономика. – 2010. – № 4 (12). – С. 33–37.

Карпишин А. В. Повышение эффективности государственных закупок / А. В. Карпишин // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 1. – С. 548–550.

Кауфова Ф. Б. Проблемы контрактной системы государственных закупок и пути совершенствования законодательства / Ф. Б. Кауфова // Молодой ученый. – 2017. – № 50. – С. 296–298.

Косарев К. В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / К. В. Косарев // Право и экономика. – 2013. – № 7. – С. 21–26.

Костюченко А. Г. Применение механизма электронных торгов в России в целях предотвращения сговора / А. Г. Костюченко // Бизнес, менеджмент и право. – 2014. – № 2. – С. 50–54.

Кикавец В. З. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации / В. З. Кикавец // Право и жизнь. – 2017. – № 1. – С. 25–32.

Кузнецов А. Слово электронным площадкам / А. Кузнецов // Госзакупки.РУ. – 2016. – № 12. – С. 46–48.

Кучера М. П. Древнерусские княжества X–XIII вв. Переяславское княжество (118–144) / М. П. Кучера. – Москва : Наука, 1975. – 307 с.

Лавринов Г. А. Инструменты управления ценообразованием при разработке и реализации документов по созданию продукции военного назначения / Г. А. Лавринов, А. Г. Подольский // Вооружение и экономика. – 2013. – № 1 (22). – С. 36–51.

Мамедов Д. А. Актуальные проблемы государственного регулирования цен на продукцию (работы, услуги) по государственному оборонному заказу / Д. А. Мамедов // Инновационное развитие экономики. – 2015. – № 3 (27). – С. 83–86.

Маркеева А. В. Проблемы становления и перспективы развития российского рынка государственных заказов / А. В. Маркеева // Социально-гуманитарные знания. – 2015. – № 6. – С. 167–180.

Немцова Н. В. Характеристика и оценка эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд Омской области / Н. В. Нем-

цова // Актуальные вопросы развития экономики : сб. материалов Международ. науч.-практ. конф. / под ред. В. В. Карпова и А. И. Ковалева. – Омск, 2015. – С. 341–347.

Нуреев Р. М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики : учебник / Р. М. Нуреев. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 2015. – 640 с.

Проскурня Д. В. Повышение эффективности управления финансовыми ресурсами при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Д. В. Проскурня // Современные технологии управления. – 2016. – № 2 (62). – С. 2–9.

Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. – 2013. – № 4. – С. 1–7.

Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – Москва : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

Федоров Л. А. Советское биологическое оружие: история, экология, политика / Л. А. Федоров. – Москва : МСоЭС, 2005. – 302 с.

Шарапова М. А. Рациональное использование бюджетных средств и условие повышения их эффективности / М. А. Шарапова // Молодой ученый. – 2016. – № 10. – С. 937–939.

Шевченко Л. И. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики / Л. И. Шевченко, Г. Н. Гредин. – Москва : Спарк, 2009. – 227 с.

Российская экономика в 2018 г. Тенденции и перспективы / В. Мау и др. ; под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А. Д. Радыгина ; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – Москва : Издательство Института Гайдара, 2019. – 591 с.

Интернет-источники

Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 01.11.2018).

Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/main> (дата обращения: 15.11.2018).

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 28.12.2018).

Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru> (дата обращения: 01.08.2018).

Официальный сайт электронной торговой площадки «Сбербанк-АСТ». – Режим доступа: <https://sberbank-ast.ru> (дата обращения: 15.11.2018).

Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 25.12.2018).

Статистика контрактной системы России: итоги 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://good-tender.ru/poleznye-stati/381-statistika-kontraktnoj-sistemy-rossii-itogi-2015-goda> (дата обращения: 25.12.2018).

Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 01.12.2018).

Стенограмма заседания Госдумы от 22 февраля 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4606/> (дата обращения: 01.12.2018).

Информационный бюллетень Комитета по обороне «О деятельности комитета в Государственной Думе шестого созыва» // Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://komitet2-15.km.duma.gov.ru/folder/16283308> (дата обращения: 01.12.2018).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Т а б л и ц а А.1

Запросы котировок, осуществленные ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва в 2015 г.

Предмет закупки	Коэф-фици-ент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Дем-пинг	Пени, штрафы
Поставка железнодорожных башмаков	0,06	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Проверка лабораторных приборов	0,08	2	1	0	ЕП	Нет	Нет
Проверка лабораторных приборов	0,08	2	1	0	ЕП	Нет	Нет
Аттестация объектов информатизации	0,16	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Вывоз отходов	0,33	2	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка корма для собак	0,80	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка дыхательного аппарата	1,73	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка столов	1,74	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка тренажеров	1,83	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка тренажеров	1,83	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка колб	1,87	3	2	0 0	ГК	Нет	Нет

Продолжение табл. А.1

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка стульев	1,93	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Лабораторный контроль предельно допустимых выбросов	2,40	3	4	0	ГК	Да	Да
Лабораторный контроль предельно допустимых выбросов	2,40	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Повышение квалификации	2,71	3	3	1	ГК	Да	Нет
Поставка строительных материалов	2,76	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Поставка строительных материалов	2,83	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка радиостанции	3,00	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Повышение квалификации	3,06	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Повышение квалификации	3,09	3	2	0	ГК	Да	Нет
Повышение квалификации	3,15	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка компьютерного оборудования	3,26	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка шкафов	3,26	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка лески	3,46	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка пылесоса	3,61	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка шин всесезонных	3,65	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка корма для собак	3,94	3	1	0	ЕП	Нет	Нет

Продолжение табл. А.1

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка жалюзи	4,20	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка автошин	4,42	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка зимней спецодежды	4,66	4	4	1	ГК	Нет	Да
Поставка фонарей	4,90	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка системы охранно-пожарной сигнализации	5,02	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка стульев	5,41	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Повышение квалификации	5,46	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка архивного шкафа	5,58	3	2	0	Не сост.	Нет	Нет
Специальная оценка условий труда	5,60	3	1	0	ЕП	Да	Нет
Поставка бумаги	5,65	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Учебные стрельбы	5,66	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка болторезов	6,14	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Ремонт автомобиля	6,15	3	4	0	ГК	Нет	Да
Поставка технических жидкостей	6,69	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Поставка окон	6,79	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Аттестация руководителей	6,94	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка скобяных изделий	7,10	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электротоваров	7,11	3	6	4	ГК	Нет	Нет

Продолжение табл. А.1

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Ремонт вычислительной техники	7,27	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка хозяйственных товаров	7,45	4	1	0	ЕП	Да	Нет
Поставка каната	7,52	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Повышение квалификации	7,81	3	2	0	ГК	Да	Нет
Повышение квалификации	8,57	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка технических жидкостей	8,65	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка канцелярских товаров	9,02	3	2	1	ГК	Да	Нет
Лабораторные исследования на рабочих местах	9,06	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электротоваров	9,18	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка саморезов	9,40	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Итого	55		96	14	5/27/23	7/48	3/52
Перезарядка огнетушителей	10,08	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка мебели	10,24	3	4	3	ГК	Нет	Нет
Ремонт кровли складов	10,49	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка мотоблока	10,85	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка бетономешалки	10,85	3	5	0	ГК	Нет	Да
Поставка спецодежды	10,94	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поверка КИПиА	11,36	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Повышение квалификации	11,55	3	7	0	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.1

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка аккумулятора	12,09	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка пожарного оборудования	12,32	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Периодический медицинский осмотр ведомственной охраны	12,47	5	2	1	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание ТВР	12,80	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка сигнальных жилетов	13,15	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка летних костюмов	13,24	3	3	0	ГК	Да	Нет
Поставка кресел	13,31	3	2	0	ГК	Да	Нет
Поставка пломб	13,62	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка инструментов	14,00	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка валенок	14,30	3	5	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание погрузчиков	14,45	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Лабораторный контроль сточных вод	14,86	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка плакатов	14,99	3	5	1	ГК	Да	Да
Лабораторный контроль сточных вод	15,56	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Лабораторный контроль сточных вод	15,56	3	0	0	Не сост	Нет	Нет
Ремонт ГМП	15,90	3	1	0	ЕП	Нет	Нет

О к о н ч а н и е т а б л . А . 1

Предмет закупки	Коэф- фици- ент вариан- ции	Коли- чество КП	Коли- чество УРЗ	Коли- чество отклю- чений	Итог	Дем- пинг	Пени, штра- фы
Поставка электроизделий	17,08	3	4	2	ГК	Нет	Нет
Проверка знаний водителей	17,83	4	1	0	ЕП	Не	Нет
Поставка спецодежды	18,09	3	6	3	ГК	Нет	Нет
Разработка режимных карт	18,35	3	5	0	ГК	Да	Нет
Поставка строп	19,45	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка бензотриммеров	19,83	3	5	0	ГК	Да	Да
Поставка лабораторной посуды	19,92	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Итого	31		75	11	3/10/18	6/25	3/28
Лабораторные исследования на рабочих местах	20,15	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка лабораторной посуды	22,13	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Обновление гранд-сметы	22,53	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Повышение квалификации	23,42	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка бумаги	25,50	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электроматериалов	26,52	3	3	0	ГК	Нет	Да
Поставка инвентаря	28,08	3	2	0	ГК	Да	Нет
Поставка шкафов	30,35	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка стройматериалов	30,95	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка инвентаря	32,27	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	10		16	1	1/4/5	1/9	1/9

**Запросы котировок, осуществленные ФГКУ комбинат «Горный»
Росрезерва в 2016 г.**

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Техническое обслуживание КАЗС	0,03	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Повышение квалификации	0,04	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Периодический медосмотр	0,04	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка кондиционера	0,59	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание котельной	0,85	3	3	1	ГК	Да	Да
Ремонт локальной системы оповещения	1,09	3	9	1	ГК	Да	Нет
Поставка изоленды	1,26	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка автошин	1,39	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Дератизация	1,40	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Вывоз мусора	1,45	3	1	0	ЕП	Да	Нет
Лабораторный контроль сточных вод	1,84	3	1	0	ЕП	Да	Да
Поставка строп	2,72	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Поставка реле	2,76	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Вывоз мусора	2,78	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Ремонт ворот	2,86	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Ремонт кабинета	2,94	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Поставка электроизделий	3,10	3	2	1	ГК	Нет	Нет

Продолжение табл. А.2

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Техническое обслуживание погрузчиков	3,15	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка костюмов женских	3,41	3	4	3	ГК	Нет	Нет
Поставка тяги	3,57	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка строп	4,16	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Радиосвязь	4,17	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Лабораторный контроль выбросов	4,62	3	2	0	ГК	Да	Нет
Лабораторные замеры на рабочих местах	5,09	3	2	0	ГК	Да	Нет
Поставка частей погрузчиков	5,43	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Поставка частей погрузчиков	5,43	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка шин	5,63	4	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка системы	5,75	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка обуви	5,77	3	4	1	ГК	Нет	Нет
Услуги интернет-провайдера	5,80	3	1	0	ЕП	Да	Нет
Учебные стрельбы	5,84	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Повышение квалификации	5,93	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка ЗПУ	6,28	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка гвоздей	6,43	3	5	1	ГК	Нет	Нет

Продолжение табл. А.2

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Оценка эффективности	6,67	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка масел	6,87	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электроэнергии	7,18	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Капитальный ремонт здания	7,34	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поверка лабораторных приборов	7,36	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка химических реактивов	7,49	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка кондиционера	7,50	3	6	4	ГК	Нет	Нет
Обновление СКБ-Кон.	7,68	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка масел	8,55	3	1	0	ЕП	Да	Нет
Ремонт моечной машины	9,18	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электротоваров	9,87	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	46		93	20	2/23/21	8/38	3/43
Техническое обслуживание КаМА За	10,14	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка мебели	10,44	3	2	0	ГК	Да	Нет
Специальная оценка условий труда	10,58	3	4	0	ГК	Да	Нет
Поставка щеток	10,77	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка жилетов	11,15	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Прикрытие ОПО	11,44	3	2	0	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.2

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка пожарных стенов	11,60	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка шкафа распределительного	12,43	3	5	1	ГК	Нет	Да
Поставка канцелярских товаров	12,84	3	3	1	ГК	Да	Да
Поставка кулера	12,88	3	3	0	ГК	Да	Нет
Перезарядка огнетушителей	13,28	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка светильников	13,57	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Поверка лабораторных приборов	14,01	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поверка лабораторных приборов	14,01	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Ремонт тротуара	15,00	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка ламп	16,16	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Установка окна	17,99	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка спецодежды	18,75	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Телефонная связь	18,83	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Обучение ЗГТ	19,18	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	16		38	4	1/9/6	5/11	2/14
Поставка электротоваров	20,19	3	2	0	ГК	Да	Нет
Поставка запасных частей	20,87	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электроматериалов	21,04	3	1	0	ЕП	Нет	Нет

О к о н ч а н и е т а б л . А.2

Предмет закупки	Коэф-фици-ент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Дем-пинг	Пени, штрафы
Аттестация объекта информатизации	21,19	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Бурение скважины	21,76	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Страхование ВО	22,18	3	6	0	ГК	Да	Нет
Проверка весов	23,64	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Вакцинация	24,20	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Обучение водителей	25,60	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание автобуса	26,03	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Проверка лабораторных приборов	28,88	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Обучение стропальщиков	28,90	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Сотовая связь	29,09	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание весов	29,38	3	2	0	ГК	Да	Нет
Ремонт ТГМ	32,67	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание «газели»	32,73	3	5	0	ГК	Да	Да
Итого	16		26	0	2/9/5	4/12	1/15
Техническое обслуживание газопровода	58,18	3	1	0	ЕП	Да	Нет
Итого	1		1	0	0/1/0	1/0	0/1

**Запросы котировок, осуществленные ФГКУ комбинат «Горный»
Росрезерва в 2017 г.**

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка воздухоудвки	0,00	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Вывоз ТБО	0,00	2	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка бензотриммеров	0,01	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Обучение водителей	0,01	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Учебные стрельбы	0,02	3	3	0	ГК	Да	Нет
Учебные стрельбы	0,03	3	3	0	ГК	Да	Нет
Замена ворот	0,24	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка дизтоплива	0,27	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка строп	0,54	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Поставка бланков	0,75	3	2	1	ЕП	Нет	Нет
Вывоз ТБО	1,13	2	1	0	ЕП	Нет	Нет
Разработка проекта КР	1,25	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка плакатов	1,33	3	2	1	ЕП	Да	Нет
Контур-Зарплата обновление	1,34	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка рихтовщика	1,52	3	2	1	ЕП	Нет	Нет
Ремонт бензотриммеров	1,61	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка снегозадержателей	1,94	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание погрузчиков	2,20	3	2	0	ГК	Да	Да

Продолжение табл. А.3

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка огнетушителей	2,20	3	2	1	ЕП	Нет	Нет
Периодический медицинский осмотр	2,46	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка спецодежды	3,12	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Медосмотр ВО	3,74	3	5	0	ГК	Да	Да
Услуги радиосвязи	4,17	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание КАЗС	4,41	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Гранд-смета обновление	4,72	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Гранд-смета обновление	4,72	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка оргтехники	4,75	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка строп	5,24	3	2	1	ЕП	Нет	Нет
Специальная оценка условий труда	5,56	3	5	0	ГК	Да	Нет
Поставка обуви	5,64	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка кабеля	5,76	3	7	1	ГК	Нет	Да
Услуги интернет-провайдера	5,80	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электроэнергии	5,85	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка аккумуляторов	5,89	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание узла учета тепла	5,93	3	7	0	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.3

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Ремонт «кержера»	6,18	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка аккумуляторов	6,81	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электроизделий	6,98	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Испытание лестниц	7,78	3	3	0	ГК	Да	Нет
Осмотр психиатром	7,80	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Лабораторный контроль ПДВ	8,00	3	2	0	ГК	Да	Нет
Поверка лабораторных приборов	8,54	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Ремонт узла учета тепла	8,65	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Ремонт траверсы	9,09	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка тензодатчиков	9,14	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка мешковины	9,17	3	2	0	ГК	Да	Нет
Контур-Экстерн обновление	9,32	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	47		87	7	2/29/16	10/37	
Разработка проекта ПДВ	10,52	3	5	0	ГК	Да	Да
Поставка крюковой подвески	10,82	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Лабораторный контроль сточных вод	10,90	3	2	0	ГК	Да	Нет
Ремонт клещевого захвата	12,50	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Телефонная связь	13,81	3	3	0	ГК	Нет	Нет

Окончание табл. А.3

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Телефонная связь	13,81	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Обучение ДПД	15,06	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка электротоваров	17,02	3	4	0	ГК	Да	Да
Перезарядка огнетушителей	19,41	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	9		21	3	2/2/5	3/6	2/7
Поставка стойматериалов	21,28	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка спецодежды	21,36	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Страхование ВО	22,18	3	6	0	ГК	Да	Нет
Сотовая связь	22,53	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка чайников	22,89	3	3	0	ГК	Да	Нет
Периодический медицинский осмотр	23,37	3	9	0	ГК	Да	Нет
Медосмотр в ЦПП	24,21	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка хозинвентаря	30,05	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	8		25	0	0/3/5	3/5	0/8
Прикрытие ОПО	42,01	4	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поверка лабораторных приборов	51,34	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	2		2	0	0/2/0	0/2	0/2

Т а б л и ц а А.4

**Электронные аукционы, осуществленные
ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва в 2015 г.**

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка противогозов	0,00	3	5	3	ГК	Нет	Нет
Поставка респираторов	0,00	3	5	1	ГК	Нет	Да
Поверка лабораторного оборудования	0,08	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поверка лабораторного оборудования	0,08	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Обновление АМБА	0,22	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Медосмотр ЦПП	0,33	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Обследование крановых путей	1,72	3	7	2	ГК	Да	Нет
Поставка металлической мебели	1,74	3	6	0	ГК	Да	Нет
Поставка лабораторного оборудования	1,87	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка лабораторного оборудования	1,87	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Заправка на АЗС	2,19	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка стройматериалов	2,61	3	9	6	ГК	Нет	Нет
Поставка стройматериалов	2,62	3	4	0	Не сост.	Нет	Нет
Заправка на АЗС	2,64	2	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка мыла	2,79	3	6	0	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.4

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Диагностика кранов	2,85	3	7	2	ГК	Да	Нет
Поставка тахографов	2,93	3	5	3	ГК	Нет	Нет
Поставка тахографов	2,93	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Поставка дизельного топлива	2,98	4	2	0	ГК	Нет	Нет
Ремонт склада	3,15	3	7	1	ГК	Да	Да
Поставка оргтехники	3,26	3	6	2	ГК	Нет	Нет
Дефектоскопия путей	3,50	3	5	2	ГК	Нет	Нет
Поставка спецодежды	4,66	4	7	1	ГК	Да	Нет
Ремонт автодороги	4,85	3	12	8	ГК	Нет	Нет
Выправка крановых путей	5,09	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Выправка крановых путей	5,11	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Нивелировка путей	5,21	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка погрузчиков	5,25	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Поставка погрузчиков	5,25	3	7	2	ГК	Нет	Нет
Разработка проекта ТП	5,30	3	5	0	ГК	Да	Нет
Поставка сейфа	5,58	3	6	2	ГК	Нет	Нет
Поставка бумаги А4	5,65	3	11	1	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание автомобилей	6,15	3	4	0	ГК	Нет	Нет

Продолжение табл. А.4

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка тупиковых упоров	6,20	3	4	3	ГК	Нет	Нет
Гидропромывка системы отопления	6,32	3	7	0	ГК	Да	Да
Поставка бланков	6,41	3	12	4	ГК	Да	Нет
Поставка бытовой техники	7,11	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Поставка бытовой техники	7,11	3	6	5	ГК	Нет	Нет
Периодический медосмотр	7,24	3	7	2	ГК	Да	Нет
Поставка гистологического оборудования	7,47	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка гистологического оборудования	7,47	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка обуви	7,49	3	5	4	ГК	Нет	Нет
Поставка компьютерных запасных частей	8,00	3	6	3	ГК	Нет	Нет
Поставка GSM	8,10	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка спецодежды	9,08	3	9	3	ГК	Нет	Нет
Итого	45		204	67	7/6/32	10/35	3/42
Ремонт кровли склада	10,49	3	7	5	ГК	Нет	Нет
Поставка вытяжного шкафа	11,40	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Ремонт теплосети	11,50	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка канцелярских товаров	11,69	3	8	4	ГК	Да	Да

Продолжение табл. А.4

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Техническое обслуживание ТВР	12,18	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание ТВР	12,18	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка шпал	12,37	3	5	3	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание АСЦ	12,87	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Поставка моющих средств	13,17	3	9	6	ГК	Нет	Нет
Поставка моющих средств	13,71	3	5	5	Не сост.	Нет	Нет
Заправка картриджей	16,43	3	4	0	ГК	Да	Нет
Поставка досок	16,52	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Кадастровые работы	16,72	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Ремонт душевой	17,98	3	6	3	ГК	Нет	Да
Ремонт душевой	17,98	3	5	5	Не сост.	Нет	Нет
Поставка рубашек	18,09	3	4	1	ГК	Нет	Нет
Поставка досок	18,21	3	4	1	ГК	Нет	Нет
Итого	17		70	34	3/2/12	2/15	2/15
Разработка проекта ТП	22,63	3	2	1	ГК	Нет	Да
Молниезащита	26,40	3	7	7	Не сост.	Нет	Нет
Молниезащита	26,40	3	7	0	ГК	Да	Да

О к о н ч а н и е т а б л . А.4

Предмет закупки	Коэф- фици- ент вариан- ции	Коли- чество КП	Коли- чество УРЗ	Коли- чество отклю- чений	Итог	Дем- пинг	Пени, штра- фы
Инвентаризация ОП	28,08	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка строп	30,55	4	3	2	ГК	Нет	Нет
Проверка весов	32,16	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Проверка весов	32,16	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка хозяйственного инвентаря	32,27	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Итого	8		24	13	3/1/4	1/7	2/6
Инвентаризация открытых площадок	33,62	3	3	0	ГК	Да	Нет
Инвентаризация холодильного комплекса	75,89	3	3	0	ГК	Да	Нет
Ремонт здания	33,50	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Ремонт здания	33,50	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Итого	4		8	1	1/1/2	2/2	0/4

**Электронные аукционы, осуществленные
ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва в 2016 г.**

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка весов крановых	0,17	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Замена теплоизоляции	0,27	3	1	0	ЕП	Нет	Да
Поставка дизтоплива	0,41	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Промывка фильтров	0,44	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка стройматериалов	0,84	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка дизтоплива	0,92	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка тупиковых упоров	1,03	3	4	3	ГК	Нет	Нет
Поставка корма для собак	1,16	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Диагностика подъемных сооружений	1,31	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Дератизация	1,40	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Дефектоскопия путей	1,67	3	2	0	ГК	Да	Да
Техническое обслуживание ТВР	1,70	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электроизделий	2,04	3	3	2	ГК	Нет	Нет
Поставка дизтоплива	2,25	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка светильников	2,30	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка нефраса	2,44	3	1	0	ЕП	Нет	Да
Поставка тормоза магнитного	2,46	3	3	2	ГК	Нет	Нет

Продолжение табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка тепловоза	2,49	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка виброплиты	2,66	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Молниезащита	2,67	3	3	0	ГК	Да	Нет
Поставка стройматериалов	2,83	3	7	5	ГК	Нет	Нет
Ремонт ограждения котельной	2,86	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка сервера	3,00	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Благоустройство территории	3,12	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Ремонт кровли склада	3,24	3	5	3	ГК	Нет	Нет
Поставка костюмов ВО	3,49	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Поставка костюмов ВО	3,49	3	5	1	ГК	Да	Да
Поставка досок	3,78	3	6	3	ГК	Нет	Нет
Поставка ИБП	3,87	3	4	1	ГК	Нет	Нет
Поставка корма для собак	3,94	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Ремонт кровли склада	4,17	3	2	1	ГК	Нет	Да
Поставка оргтехники	4,20	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание ОПС	4,36	3	6	4	ГК	Нет	Нет
Поставка поломоечной машины	4,73	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Поставка инструментов	4,88	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Демонтаж трансформаторной подстанции	5,00	3	6	3	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Нивелировка путей	5,05	3	5	1	ГК	Да	Нет
Ремонт окон в складе	5,37	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Контур-Персонал обновление	5,75	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Техническое обслуживание АСЦ	6,25	3	1	0	ЕП	Да	Нет
Заправка картриджей	6,25	3	3	0	ГК	Да	Нет
Заправка картриджей	6,26	3	4	0	ГК	Да	Да
Поставка ЗПУ	6,28	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка оргтехники	6,57	3	5	2	ГК	Да	Нет
Замена счетчиков	6,67	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка медицинских изделий	6,78	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка масел	6,87	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка бумаги А4	7,18	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание лифтов	7,23	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Заправка картриджей	7,27	3	3	0	ГК	Да	Нет
Техническое обслуживание автомобилей	8,09	3	3	0	ГК	Да	Нет
Заправка на АЗС	8,30	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Заправка на АЗС	8,30	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Периодический медосмотр	8,59	3	3	0	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Заправка на АЗС	8,77	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка стрелочного перевода	8,95	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка респираторов	9,01	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание авто	9,05	3	6	3	ГК	Да	Нет
Поставка системы газоанализа	9,18	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка мусорных мешков	9,39	3	5	3	ГК	Да	Нет
Выправка путей	10,00	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	61		156	50	5/16/40	14/47	5/56
Поставка весов крановых	10,13	3	3	3	Не сост.	Нет	Нет
Поставка весов крановых	10,13	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Поверка приборов котельной	10,16	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание весов	10,73	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Медосмотр в ЦПП	11,23	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Поставка озонатора	11,84	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка рабочих костюмов	12,23	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка рабочих костюмов	12,23	3	6	1	ГК	Нет	Да
Поставка туалетной бумаги	13,51	3	7	0	ГК	Да	Да

Окончание табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Выправка путей	13,75	3	6	5	ГК	Нет	Нет
Поставка ВОП	14,29	3	4	3	ГК	Нет	Нет
Поставка термогигрографа	15,05	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка спецодежды	15,23	3	7	1	ГК	Нет	Нет
Поставка шкафов	16,67	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка вещевого имущества	17,70	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка сантехники	18,05	3	7	1	ГК	Да	Нет
Поставка расходных материалов	19,85	3	5	0	ГК	Нет	Нет
Поставка витрин	20,00	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Итого	18		61	17	3/3/12	2/16	2/16
Техническое обслуживание УУТ	20,32	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Повышение квалификации	20,49	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание АХУ	21,67	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка бланков	24,81	3	6	2	ГК	Нет	Нет
Поставка табличек	26,85	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Разработка проекта АХУ	29,96	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка электротоваров	30,20	3	4	3	ГК	Нет	Нет
Поставка канцелярских товаров	30,56	3	5	1	ГК	Нет	Нет
Итого	8		27	8	0/1/7	0/8	0/8

Т а б л и ц а А.6

**Электронные аукционы, осуществленные
ФГКУ комбинат «Горный» Росрезерва в 2017 г.**

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Оценка состояния СИ	0,08	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка спецодежды	0,40	3	2	1	ГК	Нет	Да
Поставка дизельного топлива	0,58	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка антикоррозийного состава	0,72	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка автошин	1,08	3	4	0	ГК	Нет	Нет
Поставка корма для собак	1,36	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка грузового автомобиля	1,38	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание автобуса	1,54	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание ТВР	1,56	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка листа оцинкованного	2,00	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка листа оцинкованного	2,00	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка стройматериалов	2,01	3	7	3	ГК	Нет	Нет
Поставка мебели	2,08	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание легкового автомобиля	2,21	3	5	0	ГК	Да	Да
Поставка бланков	2,24	3	5	2	ГК	Да	Да

Продолжение табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка кранового тормоза	2,44	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка масел	2,63	3	5	3	ГК	Нет	Да
Поставка масел	2,63	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Поставка спецодежды	2,64	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание ОПС	2,73	3	4	3	ГК	Да	Нет
Поставка нефраса	2,95	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка нефраса	2,95	3	1	1	Не сост.	Нет	Нет
Проверка приборов котельной	3,12	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Проверка КИПиА АХУ	3,12	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Техническое обслуживание котельной	3,35	3	6	0	ГК	Да	Нет
Поставка легкового автомобиля	3,85	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Проверка КИПиА АХУ	4,07	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание ЛСО	4,24	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка кранового тормоза	4,40	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Поставка спецодежды	4,50	3	2	0	ГК	Да	Нет

Продолжение табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итог	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка салфеток	4,66	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Поставка салфеток	4,66	3	4	4	Не сост.	Нет	Нет
Поставка оргтехники	4,88	3	7	1	ГК	Нет	Да
Поставка моющих средств	4,91	3	9	0	ГК	Да	Нет
Поставка мусорных пакетов	5,01	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка запасных частей	5,12	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Заправка на АЗС	5,65	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Выправка крановых путей	5,71	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Заправка на АЗС	6,03	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Молниезащита	6,04	4	11	2	ГК	Да	Нет
Повышение квалификации	6,05	3	4	0	ГК	Да	Нет
Поставка сантехники	6,24	3	3	0	ГК	Да	Нет
Поставка спецодежды	6,44	3	14	5	ГК	Да	Да
Поставка обуви	6,44	3	13	5	ГК	Да	Нет
Изготовление ОПС	7,03	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Поставка лески	7,43	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание вентиляции	7,79	3	3	2	ГК	Да	Нет
Техническое обслуживание «газели»	8,30	3	3	0	ГК	Да	Да

Продолжение табл. А.5

Предмет закупки	Коэффициент вариации	Количество КП	Количество УРЗ	Количество отключений	Итого	Демпинг	Пени, штрафы
Поставка канцелярских товаров	8,80	3	7	2	ГК	Да	Нет
Техобслуживание АСЦ	9,12	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Техническое обслуживание лифтов	9,77	3	5	4	ГК	Да	Нет
Итого	51		163	44	8/14/29	15/36	7/44
Поставка тупиковых упоров	10,14	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка лабораторного оборудования	10,22	3	5	3	ГК	Нет	Нет
Поставка спецодежды	10,29	3	5	3	ГК	Нет	Нет
Поставка лабораторного оборудования	10,64	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Поставка бумаги А4	10,95	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поверка КИПиА котельной	11,54	3	1	0	ЕП	Нет	Нет
Дефектоскопия путей	11,67	3	3	0	ГК	Да	Нет
Нивелировка крановых путей	12,50	3	5	1	ГК	Да	Нет
Заправка картриджей	13,17	3	8	1	ГК	Да	Да
Заправка картриджей	13,17	3	6	5	ГК	Нет	Нет
Повышение квалификации	13,25	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Замеры на рабочих местах	14,00	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Техническое обслуживание легкового автомобиля	13,29	3	2	0	ГК	Нет	Нет

О к о н ч а н и е т а б л . А.5

Предмет закупки	Коэф- фици- ент вариан- ции	Коли- чество КП	Коли- чество УРЗ	Коли- чество отклю- чений	Итог	Дем- пинг	Пени, штра- фы
Замеры на рабочих местах	14,00	3	3	0	ГК	Нет	Нет
Поставка хозяйственного инвентаря	18,55	3	4	2	ГК	Нет	Да
Поставка хозяйственного инвентаря	18,55	3	3	3	Не сост.	Нет	Нет
Техническое обслуживание АХУ	19,41	3	2	2	Не сост.	Нет	Нет
Техническое обслуживание АХУ	19,41	3	3	1	ГК	Нет	Нет
Итого	17		58	23	3/1/13	3/14	2/15
Поставка бумаги	20,79	3	5	2	ГК	Нет	Нет
Поставка перчаток	21,82	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Повышение квалификации	22,37	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поставка щебня	23,56	3	4	2	ГК	Нет	Нет
Поставка металлопроката	24,91	3	6	3	ГК	Нет	Нет
Поставка стройматериалов	25,47	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Демонтаж складов	28,22	3	9	0	ГК	Нет	Нет
Экспертиза промышленной безопасности	28,82	3	5	0	ГК	Нет	Нет
Дератизация	30,33	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поставка шкафа-купе	31,17	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поверка весов	31,25	3	2	1	ГК	Нет	Нет
Поверка вагонных весов	32,41	3	2	0	ГК	Нет	Нет
Поверка вагонных весов	32,41	3	0	0	Не сост.	Нет	Нет
Итого	13		43	11	1/0/12	0/13	0/13

Приложение Б

Т а б л и ц а Б.1

Сопоставимая таблица цен выборочных товаров, работ, услуг

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбургу за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Здравоохранение			
Ацетилсалициловая кислота (аспирин отечественный), 500 мг, 10 таблеток	6,04	Ацетилсалициловая кислота (аспирин отечественный), 500 мг, 10 таблеток	5,38
Дом отдыха, пансионат, день	1869,65	Дом отдыха, пансионат, день	1633,28
Корвалол, 25 мл	17,59	Корвалол, 25 мл	20,56
Метамизол натрия (анальгин отечественный), 500 мг, 10 таблеток	12,33	Метамизол натрия (анальгин отечественный), 500 мг, 10 таблеток	14,69
Общий анализ крови, анализ	370,24	Общий анализ крови, анализ	298,22
Первичный консультативный прием у врача специалиста, посещение	683,90	Первичный консультативный прием у врача специалиста, посещение	887,70
Санаторий, день	2 782,90	Санаторий, день	3 144,42
Итого	5 742,65	Итого	6 004,25
Культурно-массовые мероприятия			
Кинотеатры, билет	260,50	Кинотеатры, билет	231,35
Театры, билет	659,41	Театры, билет	594,39
Итого	919,91	Итого	825,74

Продолжение табл. Б.1

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбургу за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Товары прочие			
Бензин автомобильный марки АИ-92, л	35,22	Бензин автомобильный марки АИ-92, л	36,94
Велосипед дорожный для взрослых, шт.	10 975,67	Велосипед дорожный для взрослых, шт.	9 321,75
Джемпер мужской, шт.	2 066,34	Джемпер мужской, шт.	2 273,05
Еврошифер, 10 м ²	0,00	Еврошифер, 10 м ²	2 404,13
Кирпич красный, 1000 шт.	12 708,44	Кирпич красный, 1000 шт.	10 541,13
Ковер, ковровое покрытие (палас) синтетический, м ²	891,54	Ковер, ковровое покрытие (палас) синтетический, м ²	672,06
Колготки женские эластичные плотностью 15–20 DEN, шт.	171,28	Колготки женские эластичные плотностью 15–20 DEN, шт.	114,36
Кольцо обручальное золотое, г	3 132,60	Кольцо обручальное золотое, г	3 252,61
Костюм-двойка мужской из шерстяных, полушерстяных или смесовых тканей, шт.	8 760,36	Костюм-двойка мужской из шерстяных, полушерстяных или смесовых тканей, шт.	9 006,97
Линолеум, м ²	506,83	Линолеум, м ²	513,54
Мыло туалетное, 100 г	31,62	Мыло туалетное, 100 г	32,31
Носки мужские, пара	80,07	Носки мужские, пара	63,21
Пальто (полупальто) женское с верхом из плащевых тканей, шт.	7 526,88	Пальто (полупальто) женское с верхом из плащевых тканей, шт.	5 332,07

Продолжение табл. Б.1

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбургу за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Полуботинки, туфли мужские с верхом из натуральной кожи, пара	3 900,82	Полуботинки, туфли мужские с верхом из натуральной кожи, пара	3 276,93
Сапоги женские зимние с верхом из натуральной кожи, пара	7 271,08	Сапоги женские зимние с верхом из натуральной кожи, пара	8 869,18
Сорочка верхняя мужская из хлопчатобумажных или смесовых тканей, шт.	1 329,22	Сорочка верхняя мужская из хлопчатобумажных или смесовых тканей, шт.	1 375,45
Телевизор цветного изображения, шт.	22 250,80	Телевизор цветного изображения, шт.	18 013,11
Туфли женские модельные с верхом из натуральной кожи, пара	4 166,36	Туфли женские модельные с верхом из натуральной кожи, пара	4 622,39
Шампунь, 250 мл	132,97	Шампунь, 250 мл	123,61
Электропылесос напольный, шт.	6 733,06	Электропылесос напольный, шт.	6 392,38
Итого	92 991,16	Итого	86 237,18
Продукты питания			
Вино игристое отечественное, л	320,63	Вино игристое отечественное, л	330,36
Водка крепостью 40 % об. спирта и выше, л	600,59	Водка крепостью 40 % об. спирта и выше, л	674,96
Говядина (кроме бескостного мяса), кг	320,34	Говядина (кроме бескостного мяса), кг	374,83

Продолжение табл. Б.1

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбург за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Капуста белокочанная свежая, кг	16,14	Капуста белокочанная свежая, кг	16,51
Картофель, кг	22,25	Картофель, кг	21,42
Колбаса вареная, кг	360,88	Колбаса вареная, кг	466,76
Консервы мясные, 350 г	125,21	Консервы мясные, 350 г	125,55
Консервы рыбные натуральные и с добавлением масла, 350 г	109,09	Консервы рыбные натуральные и с добавлением масла, 350 г	112,41
Коньяк ординарный отечественный, л	1 303,04	Коньяк ординарный отечественный, л	1 122,34
Куры охлажденные и мороженые, кг	126,29	Куры охлажденные и мороженые, кг	167,16
Лук репчатый, кг	21,22	Лук репчатый, кг	23,45
Макаронные изделия из пшеничной муки высшего сорта, кг	67,61	Макаронные изделия из пшеничной муки высшего сорта, кг	83,89
Масло подсолнечное, кг	100,16	Масло подсолнечное, кг	113,08
Масло сливочное, кг	528,83	Масло сливочное, кг	602,92
Молоко питьевое цельное пастеризованное 2,5–3,2 % жирности, л	53,45	Молоко питьевое цельное пастеризованное 2,5–3,2 % жирности, л	51,16
Мука пшеничная, кг	32,11	Мука пшеничная, кг	39,55
Пиво отечественное, л	110,22	Пиво отечественное, л	94,70
Рис шлифованный, кг	62,83	Рис шлифованный, кг	95,26

Продолжение табл. Б.1

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбургу за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Рыба мороженая неразделанная, кг	153,03	Рыба мороженая неразделанная, кг	181,06
Рыба соленая, маринованная, копченая, кг	388,83	Рыба соленая, маринованная, копченая, кг	500,95
Сахар-песок, кг	36,75	Сахар-песок, кг	37,18
Свинина (кроме бескостного мяса), кг	255,87	Свинина (кроме бескостного мяса), кг	277,90
Сыры сычужные твердые и мягкие, кг	478,88	Сыры сычужные твердые и мягкие, кг	606,91
Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки 1 и 2 сортов, кг	68,92	Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки 1 и 2 сортов, кг	53,16
Чай черный байховый, кг	765,93	Чай черный байховый, кг	898,11
Яблоки, кг	88,57	Яблоки, кг	110,74
Яйца куриные, 10 шт.	54,63	Яйца куриные, 10 шт.	61,07
Итого	6 572,30	Итого	7 243,39

Услуги связи и жилищно-коммунальные

Абонентская плата за неограниченный объем местных телефонных соединений, месяц	446,64	Абонентская плата за неограниченный объем местных телефонных соединений, месяц	410,00
Водоснабжение холодное, м ³	26,64	Водоснабжение холодное, м ³	34,60
Газ сетевой, месяц с человека	73,04	Газ сетевой, месяц с человека	49,88

Продолжение табл. Б.1

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбург за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Отопление, Гкал	1 771,19	Отопление, Гкал	1 728,27
Содержание и ремонт жилья в государственном и муниципальном жилищных фондах, м ² общей площади	28,87	Содержание и ремонт жилья в государственном и муниципальном жилищных фондах, м ² общей площади	24,72
Электроэнергия в квартирах без электроплит за минимальный объем потребления, в расчете за 100 кВт·ч	371,44	Электроэнергия в квартирах без электроплит за минимальный объем потребления, в расчете за 100 кВт·ч	371,00
Итого	2 717,82	Итого	2 618,47
Работы, услуги прочие			
Изготовление гроба, шт.	3 701,92	Изготовление гроба, шт.	4 353,03
Пересылка простого письма внутри России, массой до 20 г, шт.	22,13	Пересылка простого письма внутри России, массой до 20 г, шт.	22,00
Посещение детского ясли-сада, день	97,94	Посещение детского ясли-сада, день	135,42
Постановка набоек, пара	325,66	Постановка набоек, пара	305,89
Проезд в городском коммерческом автобусе, поездка	24,87	Проезд в городском коммерческом автобусе, поездка	28,00
Проезд в метро, поездка	36,92	Проезд в метро, поездка	28,00
Проезд в трамвае, поездка	26,14	Проезд в трамвае, поездка	28,00

О к о н ч а н и е т а б л. Б.1

Данные по России за 2017 г.		Данные по Екатеринбургу за 2017 г.	
Наименование показателя	Цена, руб.	Наименование показателя	Цена, руб.
Проезд в троллейбусе, поездка	23,94	Проезд в троллейбусе, поездка	28,00
Ремонт телевизоров цветного изображения, один вид работы	1 435,92	Ремонт телевизоров цветного изображения, один вид работы	1 289,27
Ремонт холодильников всех марок, один вид работы	1 428,14	Ремонт холодильников всех марок, один вид работы	2 433,71
Рытье могилы ручным способом на новом месте захоронения, услуга	6 23,78	Рытье могилы ручным способом на новом месте захоронения, услуга	8 235,00
Стирка и глажение белья прямого, кг	112,84	Стирка и глажение белья прямого, кг	94,54
Стрижка модельная в женском зале, стрижка	494,86	Стрижка модельная в женском зале, стрижка	555,87
Стрижка модельная в мужском зале, стрижка	403,15	Стрижка модельная в мужском зале, стрижка	403,62
Химчистка мужского костюма	1 0125,64	Химчистка мужского костюма	856,30
Итого	15 170,85	Итого	18 796,65
Всего	124 114,69	Всего	121 725,68

Научное издание

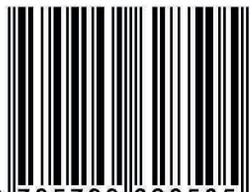
СИСТЕМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ
И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Монография

Ответственная за выпуск *Н. А. Юдина*
Редактор *Е. Е. Крамаревская*
Корректор *Е. Е. Крамаревская*
Компьютерная верстка *Г. Б. Головина*

Подписано в печать 12.12.19. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Цифровая печать.
Уч.-изд. л. 13,01. Усл. печ. л. 13,72. Тираж 50 экз. Заказ 360.
Издательство Уральского университета
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4
Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 358-93-22
Факс +7 (343) 358-93-06
<http://print.urfu.ru>

Для заметок



9 785799 628505