

doi:10.18720/SPBPU/2/id19-42

Щербакова М. А., Опарин С. Г.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И ПУТИ МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ ЗАКАЗЧИКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК

*Петербургский государственный университет путей сообщения
Императора Александра I, Санкт-Петербург, Россия*

Аннотация. В статье рассмотрены контрактные риски, возникающие у заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, и пути их минимизации. Выполнен анализ последних изменений контрактной системы и законодательства в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд и нужд бюджетных организаций. Предложен критерий надежности поставщика (подрядчика, исполнителя), для использования которого необходимо определить систему показателей надежности и разработать стандартизированную процедуру его достоверной оценки.

Ключевые слова: контрактная система, закупки товаров, работ, услуг, контрактный риск, определение поставщика, надежность поставщика.

Shcherbakova M. A., Oparin S. G.

LEGAL ASPECTS AND WAYS TO MINIMIZE THE RISK OF CUSTOMER IN PROCUREMENT

*Petersburg State Transport University Emperor Alexander I,
St. Petersburg, Russia,*

Abstract. The article discusses the contractual risks arising from the customer's procurement of goods, works, services, and ways to minimize them. The analysis of the last changes of a contract system and legislation in the sphere of procurement for state, municipal needs and the needs of budgetary organizations is made. A criterion of dependability of the supplier (or contractor or performer) is proposed, for which it's

necessary to define the system of dependability indicators and to develop a standardized procedure for its reliable evaluation.

Keywords: contract system, procurement of goods, works and services, risk contract, supplier determination, supplier dependability.

В официальной статистике нет точной оценки объема российского госзаказа. По оценкам экспертов в контрактной системе России функционирует более 330 тысяч государственных и муниципальных заказчиков и около 500 тыс. поставщиков, обращается от 25,6 до 30,3 трлн. руб., или 31–37 % ВВП [1]. По данным Минэкономразвития России в сфере закупок по больше всего бюджетных средств в 2015 году было потрачено на закупки строительных работ – 2,07 трлн. рублей [2]. Начиная с 2016 года, общий объем рынка государственного заказа, включая закупки государственных корпораций, достиг 30 трлн. руб., или 25 % ВВП. Грандиозны объемы закупок отдельных юридических лиц. В этом сегменте в 2016 году были разыграны 1,5 млн. лотов на общую сумму около 26 трлн. рублей. По данным Единой информационной системы в 2017 году общий объем государственных и муниципальных закупок, а также закупок государственных корпораций превысил 34 трлн. рублей, что составило 36 % ВВП [3].

Таким образом, контрактная система в сфере закупок имеет особенно важное значение для регулирования экономических отношений между участниками инвестиционной деятельности. Заказчики являются наиболее незащищенной стороной, принимающей на себя наибольшее количество рисков. Заказчики производят оплату выполненных работ, пользуются результатами таких работ, потребляют услуги и используют поставленные товары для достижения своих целей. Поскольку исполнение контракта существенно зависит от надежности поставщика (подрядчика, исполнителя), процедура определения поставщика последующего исполнения контрактных обязательств характеризуется высокой неопределенностью и сопровождается контрактными рисками заказчика.

Разные исследователи по-разному идентифицируют риски, которые ожидают участников закупки на этапе определения по-

ставщика, от риска снижения качества удовлетворения общественных потребностей на этапе определения поставщика [4] до риска превышения сроков строительства [5, 6].

Закупки товаров, работ и услуг регулируются двумя федеральными законами: № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7] и № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [8], – и иными нормативными правовыми актами. При этом в указанных нормативных правовых актах нет ни определения контрактного риска, ни способов управления таким риском.

Вместе с тем, в Федеральных законах раскрыта сфера регулирования общественных отношений и цели регулирования. В пункте 1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ указаны следующие цели регулирования: обеспечение единства экономического пространства; создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и *надежности*; эффективное использование денежных средств; расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия; развитие добросовестной *конкуренции*; обеспечение гласности и прозрачности закупки; предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Анализ пункта 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ позволяет выделить следующие цели регулирования: повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг; обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся, в том числе, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Исходя из сформулированных законодателем целей контрактной системы, можно сформулировать цели осуществления закупок, достижение которых сопровождается понятием контрактного риска. К факторам контрактного риска можно отнести:

- неполное удовлетворение потребностей заказчика в товарах, работах, услугах с необходимыми стоимостными характеристиками;
- несвоевременное удовлетворение потребностей заказчика в товарах, работах, услугах;
- неудовлетворение потребностей заказчика в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями качества, надежности и соответствующее неэффективное использование денежных средств;
- завышения цены товаров, работ, услуг, приобретаемых заказчиком, и соответствующее неэффективное использование денежных средств;
- занижение цены товаров, работ, услуг, приобретаемых заказчиком, и соответствующее неэффективное использование денежных средств.

Законодатель постоянно развивает и совершенствует контрактную систему. В 2016–2018 годах в контрактную систему были внесены следующие значимые изменения:

1). Начиная с 2016 года, заказчики обязаны планировать закупки путем составления и утверждения планов закупок, обоснования закупок. С 1 января 2017 года запрещено проводить закупки, которые не включены в планы-графики.

2). С 2016 года необходимо включать в единую информационную систему (далее – ЕИС) информацию о ценах товаров (работ, услуг), складывающихся на товарных рынках, и запросах цен, размещаемых заказчиками при определении начальной (максимальной) цены контракта. Такая информация включается в ЕИС в целях содействия заказчиком в определении и обосновании начальных (максимальных) цен контрактов с использованием метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

3). С 2016 года применяются положения о нормировании в сфере закупок. Под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам (работам, услугам), к числу которых относятся требования к количеству, потребительским свойствам и иным характеристикам (в частности, предельной цене) товаров (работ, услуг).

4). С 2017 года у заказчиков появилось право проводить закупки в электронной форме: электронный конкурс и запрос котировок. С 1 января 2019 года, это право заказчиков станет обязанностью, а электронные процедуры – обязательными. С 1 июля 2018 г. определены новые способы осуществления закупок в электронной форме

Но, несмотря на многочисленные изменения и дополнения контрактной системы, пока не удалось добиться значительного снижения рисков участников контрактной системы, в том числе рисков заказчика. Более того, наметилась устойчивая тенденция роста рисковой напряженности в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд и нужд бюджетных организаций.

Несмотря на прозрачность формирования информации о ценах и запросах цен, размещаемых заказчиками при определении начальной (максимальной) цены контракта в ЕИС, ключевой проблемой контрактной системы остается значительное завышение начальной (максимальной) цены контракта. Разброс цен на одноименные товары, работы, услуги достигает до 40 раз. Не разработана методика определения средневзвешенной (базовой) цены на товарных рынках, чтобы осуществлять сравнительный анализ цены, по которой заказчиком заключается контракт.

Риском заказчика продолжает оставаться закупка товаров, работ и услуг, не соответствующих требованиям, что в свою очередь также приводит к наличию нарушений и злоупотреблений в сфере закупок.

Вышеперечисленные риски можно охарактеризовать как риски неэффективного использования заказчиком денежных средств.

Проблему представляет не только завышение, но и намеренное занижение поставщиком цен на товары, работы и услуги. По демпинговым ценам заключается порядка 17 % контрактов на общую сумму 556 млрд руб. Имеют место закупки по нулевой (и даже отрицательной) цене [1].

При планировании закупок следует учитывать, не потребуется ли новых закупок для обеспечения работоспособности приобре-

таемой продукции. Недальновидность заказчика может вылиться в реализацию поставщиком схемы «троянский конь»: заказчик покупает продукцию по стоимости ниже себестоимости, но в дальнейшем вынужден приобретать обязательные для использования продукции комплектующие, расходные материалы, программное обеспечение, базы данных, регулярные обновления, техническую поддержку. В таких ситуациях речь должна идти об учете не цены приобретения, а обо всех расходах заказчика от покупки и эксплуатации до списания и утилизации [9].

Несовершенство нормативной правовой базы приводит к риску избыточного или безрезультативного расходования средств заказчика, бесконтрольного отвлечения оборотных активов. Но вряд ли можно согласиться с тем, что такие риски в сфере закупок следует минимизировать путем внедрения системы антимонопольного комплаенса и наделения антимонопольного органа полномочиями на проведение плановых и внеплановых проверок закупок государственных компаний и корпораций [10]. Здесь нужен другой путь, ориентированный на обеспечение конкурентоспособности и доступности товаров, работ, услуг, совершенствование системы критериев выбора надежного поставщика, способного поставлять продукцию в соответствии с требованиями контракта, развитие метода конкурсного ценообразования, включая определение начальной (максимальной) цены контракта [11, 12].

Закон № 44-ФЗ устанавливает способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе электронный аукцион, проводимый с использованием критерия цены контракта, без учета критериев качества и надежности поставщика, а также способы определения начальной (максимальной) цены контракта, среди которых:

- 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) нормативный метод;
- 3) тарифный метод;
- 4) проектно-сметный метод;
- 5) затратный метод.

В контрактной системе отсутствуют критерии надежности поставщика, что не позволяет в достаточной для целей закупок оценивать поставщика по его способности выполнить требования контракта.

Ряд авторов предлагает ввести критерий добросовестности при отборе поставщиков и освободить добросовестных поставщиков от предоставления финансовых и иных гарантий для участия в процедурах отбора, а также гарантий исполнения контракта. Гарантии должны предоставлять только те поставщики, которые допускали нарушения при участии в закупках и в ходе исполнения контрактов. Однако те же авторы отмечают, что в сегменте Закона № 223-ФЗ стоимость договоров, заключенных посредством закупки у единственного поставщика и другими неконкурентными способами, превысила 80 % от совокупных средств, направленных компаниями на закупки. В 2015–2016 годах 2,6 % заказчиков разместили 80 % от всего объема госзаказа [1]. Таким образом, отбор поставщиков по критерию добросовестности нельзя считать эффективным.

Более обоснованным представляется ввести и нормативно закрепить критерий надежности поставщика, для использования которого необходимо определить систему показателей надежности и разработать стандартизированную процедуру его достоверной оценки.

Под надежностью здесь понимается готовность поставщика своевременно поставлять безопасные и качественные товары, работы, услуги. Надежность отражает степень доверия поставщикам в отношении поставки товара, выполнения работ, оказания услуг с учетом неопределенности и риска. [13, 14].

В отличие от добросовестности надежность имеет стохастическую природу и может служить объективным интегральным критерием определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в современной контрактной системе в сфере закупок, мерой способности поставщика исполнить обязательства по контракту. Надежность поставщиков оказывает существенное влияние на эффективность закупок, распределение ответственности и рисков. Показатели надежности поставщиков могут быть определены с учетом и без учета контрактных рисков.

Литература

1. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / Анчишкина О. В., Смотрицкая И. И., Бегтин И. В. и др. Центр стратегических разработок, 2017. URL: <https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/07/Government-procurement-v2-web.pdf> (дата обращения: 04.10.2018 г.)

2. **Артемьев И. В.** В РФ объем рынка госзакупок достиг 25 % ВВП в условиях кризиса. Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/499881>.

3. Что такое государственные закупки. URL: <https://kb52.ru/articles/100-chto-takoe-gosudarstvennye-zakupki> (дата обращения: 12.10.2018 г.)

4. **Белокрлова О. С., Гуцелок Е. Ф.** Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskie-riski-sistemy-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-zakupok>.

5. **Опарин С. Г.** Оценка надежности поставщика: проблемы и решения // Строительный тендер. 2010. № 45. С. 50–53.

6. **Опарин С. Г., Щербакова М. А.** Экономические риски в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Инновационная экономика и промышленная политика региона. Труды международной научно-практической конференции (ЭКОПРОМ — 2015) / под ред. А. В. Бабкина. СПб: Изд-во Политехн. ун-та, 2015. С 737–743.

7. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

8. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

9. **Бакулина А. А., Ровбель Р. Л.** Интеграция инструментов института оценки в процедуры обоснования начальной (максимальной) цены контракта в закупочной деятельности. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/integratsiya-instrumentov-instituta-otsenki-v-protsedury-obosnovaniya-nachalnoy-maksimalnoy-tseny-kontrakta-v-zakupochnoy> (дата обращения: 10.10.2018 г.)

10. **Цыбульская В. И.** Особенности применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля закупок в рамках системы антимонопольного комплаенса // Финансы и управление. 2018. № 1. С. 1–7.

11. **Опарин С. Г., Сулима В. В., Щербакова М. А.** Оценка надежности поставщиков и контрактных рисков в сфере государственных и муници-

пальных закупок // Управление рисками в экономике: проблемы и решения / под ред. д-ра технич. наук, проф. С. Г. Опарина. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2015. С. 259–282.

12. **Опарин С. Г., Сулима В. В.** Конкурсный отбор в транспортном строительстве: перспективы совершенствования // Транспорт Российской Федерации. 2010. № 6 (31). С. 30–34.

13. **Опарин С. Г., Сулима В. В.** Надежность поставщиков при организации закупок в строительстве // Строительно предпринимательство и недвижимая собственность=building entrepreneurship and immovable property. Сборник с докладами от 29-та научна-практическа конференция. Икономически университет (Варна). 2014. С. 199–205.

14. **Опарин С. Г., Сулима В. В.** Конкурсный отбор поставщиков при организации государственных закупок на транспорте: учебное пособие. Петербургский государственный университет путей сообщения Императора Александра I. СПб.: 2011. 65 с.