

# РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК: СРАВНЕНИЕ ОЦЕНОК ЗАКАЗЧИКОВ И ПОСТАВЩИКОВ



**ЯКОВЛЕВ**  
Андрей Александрович,

к.э.н., директор Института анализа  
предприятий и рынков НИУ ВШЭ



**ТКАЧЕНКО**  
Андрей Викторович,

к.ф.-м.н., научный сотрудник Инсти-  
тута анализа предприятий  
и рынков НИУ ВШЭ



**РОДИОНОВА**  
Юлия Дмитриевна,

магистр госуправления, стажер-  
исследователь Института анализа  
предприятий и рынков НИУ ВШЭ

С момента принятия 44-ФЗ прошло уже четыре года. Однако как и ранее, при 94-ФЗ, проблемы функционирования системы госзакупок в России обсуждаются в основном либо с использованием агрегированных статистических данных, которые свидетельствуют о растущей доле закупок у единственного поставщика и низкой конкуренции на торгах, либо на примерах отдельных конкретных закупок. При этом и у регуляторов, и у экспертов-аналитиков по-прежнему мало систематизированной информации о том, как оценивают проблемы госзакупок их непосредственные участники и что с их точки зрения реально изменилось с принятием закона о контрактной системе. Институт анализа предприятий и рынков ВШЭ попытался заполнить этот пробел и в начале 2017 года впервые в российской практике провел массовый опрос представителей заказчиков и поставщиков<sup>1</sup>.

В фокусе исследования были основные проблемы осуществления госзакупок и их изменение во времени, а также ряд специальных тем, включая оценку эффективности мер по поддержке малого и среднего бизнеса и отечественных производителей, измерение издержек закупок и т. д. Опрос госзаказчиков и поставщиков проводился в online-формате. При этом использовались максимально сопоставимые анкеты, что дало возможность в рамках анализа результатов обследования сравнить оценки, полученные с обеих сторон.

## ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЫБОРКИ

В рамках подготовки опроса с официального сайта [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) были собраны данные об электронных адресах участников госзакупок, действующих в соответствии с 44-ФЗ. Для заказчиков были собраны электронные адреса всех ответственных лиц, указанных в извещениях закупок в период с января 2014-го по март 2016 года. Для опроса поставщиков адреса электронной почты были взяты из карточек контракта за тот же период. Для того чтобы повысить качество выборки и исключить респондентов с незначительным опытом работы в системе госзакупок, из общего массива контактов были отобраны только те, которые указывались не менее 10 раз за изучаемый период. Таким образом, была сформирована база из примерно 175 тыс. за-

казчиков и 346 тыс. поставщиков. Рассылка анкет по этой базе была проведена в январе 2017 года. По итогам опроса было получено 1251 корректно заполненная анкета от госзаказчиков и 721 — от поставщиков.

Среди госзаказчиков, принявших участие в опросе, больше половины (59 %) респондентов являлись заказчиками муниципального уровня, 24 % — регионального уровня и 17 % — заказчиками федерального уровня<sup>2</sup>. При этом численно преобладали небольшие организации. Так, практически половина опрошенных организаций заказчиков (45 %) насчитывает до 50 сотрудников и только 7 % — 501 и более сотрудников.

Больше половины респондентов-заказчиков (58 %) имели опыт работы не только по 44-ФЗ, но также по 94-ФЗ, что давало им возможность оценить изменения в регулировании закупок. Каждый десятый респондент указал, что его организация является уполномоченным органом и проводит закупки для других госзаказчиков. При этом среди остальных респондентов почти все закупки (свыше 90 %) через уполномоченные органы проводили 12 %, а около трети (32 %) осуществляли свои закупки полностью самостоятельно.

Среди поставщиков, принявших участие в опросе, доминировали частные российские фирмы. Предприятия с государственным участием составляли 6 % выборки, а иностранные акционеры были лишь у 3 % предприятий-респондентов. По размерам выборка поставщиков была смещена в сторону микропредприятий с годовой выручкой до 120 млн рублей — на них пришлось 70 % респондентов. При этом представители средних и крупных предприятий (с выручкой свыше 800 млн рублей в год) составили лишь 4 % среди ответивших на нашу анкету.

Распределение респондентов по должностям было неравномерным. Среди заказчиков больше половины респондентов (51 %) занимали должность специалиста (менеджера) и лишь 19 % — должность руководителя департамента/зам. руководителя организации. Напротив, среди респондентов-поставщиков 53 % относились к высшей должностной категории. В качестве персональных характеристик участников опроса можно отметить, что на стороне заказчиков женщины составляли более 70 % респондентов, а на стороне поставщиков более 60 % были представлены мужчинами.

Дальнейшее изложение полученных результатов выстроено в соответствии с логикой вопро-

<sup>1</sup> Данная работа подготовлена в рамках проекта «Эффективные государственные закупки: стимулы и барьеры», поддержанного Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г.

<sup>2</sup> В соответствии с реестром организаций в Единой информационной системе в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/epz/organization/quicksearch/search.html>) 73 % организаций, размещающих заказы по Закону о контрактной системе, составляют заказчики муниципального уровня, 18 % — заказчики регионального уровня и 9 % — заказчики федерального уровня, что говорит о смещении нашей выборки в пользу федеральных и региональных заказчиков.

сов анкеты. В первом блоке анкеты респондентам предлагалось оценить основные проблемы в сфере госзакупок. Во втором блоке вопросов — долю заказчиков, ориентированных на заключение контрактов с заранее определенными ими поставщиками, и причины выбора данной стратегии. Третий блок включал в себя вопросы по оценке регулирования госзакупок, в том числе меры по поддержке субъектов малого предпринимательства (СМП) и отечественных производителей. Четвертый блок был посвящен оценке издержек госзакупок и включал вопросы о примерной трудоемкости различных закупочных процедур и об изменении трудоемкости различных стадий закупочного процесса по сравнению

с условиями действия 94-ФЗ. В пятый блок анкеты были включены вопросы по оценке масштабов коррупции в системе госзакупок.

### ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК

С учетом наших предшествующих обсуждений с экспертами-практиками в ходе опроса респондентам был предложен список из 18 проблемных ситуаций в осуществлении закупок с просьбой оценить частоту их возникновения в 2014–2016 годах. В таблице 1 отмечены по 6 проблем, которые были отмечены как часто встречающиеся более чем 20 % госзаказчиков и поставщиков.

**Таблица 1. Наиболее часто упоминаемые проблемы осуществления закупок в рамках 44-ФЗ, в % от числа ответивших**

| Заказчики |  |                   | Поставщики |  |                   |
|-----------|--|-------------------|------------|--|-------------------|
|           | Проблема   | Доля респондентов |            | Проблема   | Доля респондентов |
| 1         | Наличие коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки | 48,9              | 1          | Ценовой демпинг  | 60,0              |
| 2         | Отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах          | 38,7              | 2          | Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком   | 38,4              |
| 3         | Нарушение сроков поступления бюджетного финансирования       | 28,9              | 3          | Затягивание сроков оплаты                                    | 34,5              |
| 4         | Расширительное толкование норм закона со стороны ФАС         | 28,6              | 4          | Нарушение сроков поступления бюджетного финансирования       | 31,8              |
| 5         | Ценовой демпинг  | 22,8              | 5          | Наличие коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки | 27,4              |
| 6         | Необоснованные жалобы поставщиков                            | 21,2              | 6          | Сговор поставщиков между собой                               | 24,6              |

Как можно видеть по приведенным данным, поставщики в целом несколько чаще жаловались на возникновение проблем в ходе закупок. При этом три проблемы — наличие коллизий в законодательстве о закупках, нарушение сроков поступления бюджетного финансирования и ценовой демпинг — присутствуют в обоих списках. Однако если для поставщиков самой частой проблемой оказывается ценовой демпинг, а коллизии в законодательстве занимают только 5 место в рейтинге, то для заказчиков ситуация является прямо противоположной. И только в отношении нарушения сроков поступления бюджетных средств оценки заказчиков и поставщиков примерно совпадают.

К специфическим проблемам, которые затрагивают заказчиков, но мало волнуют поставщиков, относятся низкий уровень конкуренции на торгах (2 место), расширительное толкование норм за-

кона со стороны ФАС (4 место) и необоснованные жалобы поставщиков (6 место). Для поставщиков такими специфическими проблемами являются наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком (2 место), затягивание заказчиками платежей по контрактам (3 место) и сговор между поставщиками (6 место).

Также в анкету для поставщиков дополнительно был включен вопрос о частоте возникновения факторов, ограничивающих доступ к государственным контрактам. Как видно по данным, приведенным в таблице 2, наиболее значимыми препятствиями для поставщиков выступают «затягивание» технического задания под конкретными поставщиками, низкая вероятность получения контракта и установление завышенных или необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара<sup>3</sup>.

**Таблица 2. Частота возникновения ограничивающего фактора в условиях 44-ФЗ (2014–2016 гг.), в % от числа ответивших поставщиков**

|   |  |      |
|---|--|------|
| 1 | «Затягивание» технического задания под конкретных поставщиков, установление специфических требований   | 59,6 |
| 2 | Низкая вероятность получения контракта   | 51,3 |
| 3 | Установление завышенных/необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара (паспорта, сертификата соответствия, сертификата менеджмента качества) | 40,0 |
| 4 | Необъективность заказчика в оценке заявки  | 37,5 |
| 5 | Установление нереалистичных сроков на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг   | 37,4 |
| 6 | Высокие издержки участия, высокие административные барьеры   | 36,4 |

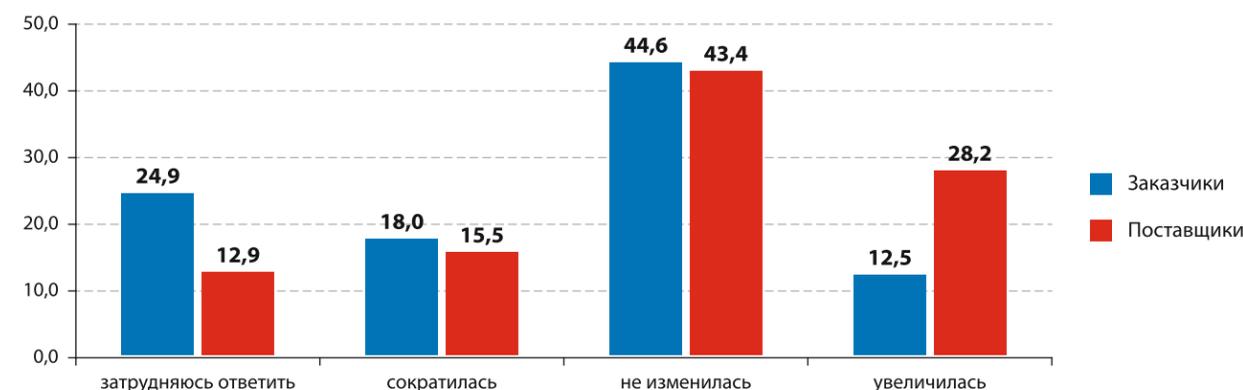
### СТРАТЕГИЯ ВЫБОРА ГОСЗАКАЗЧИКАМИ ЗАРАНЕЕ ОПРЕДЕЛЕННОГО ПОСТАВЩИКА

Во втором блоке вопросов анкеты мы спросили респондентов, какая доля заказчиков заведомо ориентирована на заключение контрактов с заранее определенными ими поставщиками. По оценке поставщиков, средняя доля заказчиков, следовавшая указанной стратегии в 2014–2016 гг., составила 53 %, а по оценке самих заказчиков — только 40 %.

Хотя в обоих случаях более 40 % респондентов, имевших опыт работы по 94-ФЗ, посчитали, что с принятием 44-ФЗ ничего принципиально не изменилось, среди поставщиков и заказчиков заметно различается соотношение тех, кто отметил

снижение и рост распространенности такой стратегии. Как видно на рис. 1, 18 % заказчиков говорили о сокращении такой практики и лишь 12 % признавали ее расширение (т. е. общая балансовая оценка получается отрицательной). Напротив, для поставщиков аналогичные показатели составили 16 % против 28 % — то есть в целом, по их мнению, после перехода на 44-ФЗ заказчики стали чаще ориентироваться на поставщиков, которых они выбрали уже до проведения закупочных процедур. Стоит, правда, отметить, что почти четверть заказчиков уклонилась от ответа на этот вопрос, что позволяет предположить, что он был для них чувствительным и отмеченная выше положительная балансовая оценка может не вполне соответствовать действительности.

**Рис. 1. Оценка изменения доли заказчиков, которые заведомо ориентируются на заключение контрактов с заранее определенными ими поставщиками, по сравнению с условиями регулирования по 94-ФЗ, в % от числа ответивших**



ответы на вопрос о причинах выбора госзаказчиками стратегии заключения контрактов с заранее определенными поставщиками (см. табл. 3) показали высокую роль таких факторов, как стремление обеспечить качественную поставку товаров/работ/услуг и гарантированное исполнение кон-

тракта. Среди заказчиков их отметили по 77 % респондентов, среди поставщиков — соответственно, 48 % и 51 %. То есть получается, что, по мнению и заказчиков, и поставщиков, эту задачу не удается полноценно решить в рамках действующего регулирования. В то же время более 60 % поставщиков

<sup>3</sup> В таблицу вошли шесть ограничивающих факторов из 15 предложенных, получивших более 35 % ответов «Часто» среди предприятий-поставщиков.

сочли неформальные связи наиболее значимой причиной выбора такой стратегии (среди заказчиков данный вариант ответа отметили только 8 % респондентов).

Помимо представленных в анкете вариантов ответа респонденты дополнительно выделили такие причины, как извлечение собственной выгоды, проблему коррупции, стремление заказчиков избежать возникновения посредников в цепочке поставки, возможных технических, моральных и финансовых проблем от неизвестного поставщика, а также страх перед переменами.

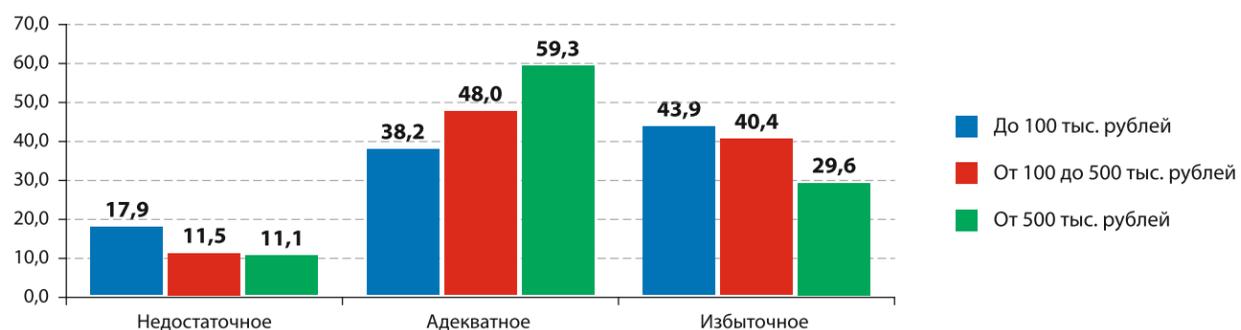
### ОЦЕНКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК

Результаты опроса показали, что, несмотря на критику существующей системы управления государственными закупками, значительная часть опрошенных оценивает регулирование закупок по 44-ФЗ как адекватное (см. рис. 2 и 3). При этом, однако, достаточно велика доля заказчиков, которые считают действующее регулирование избыточным — от 44 % для мелких закупок на суммы до 100 тыс. рублей до 30 % для закупок объемом свыше 500 тыс. рублей.

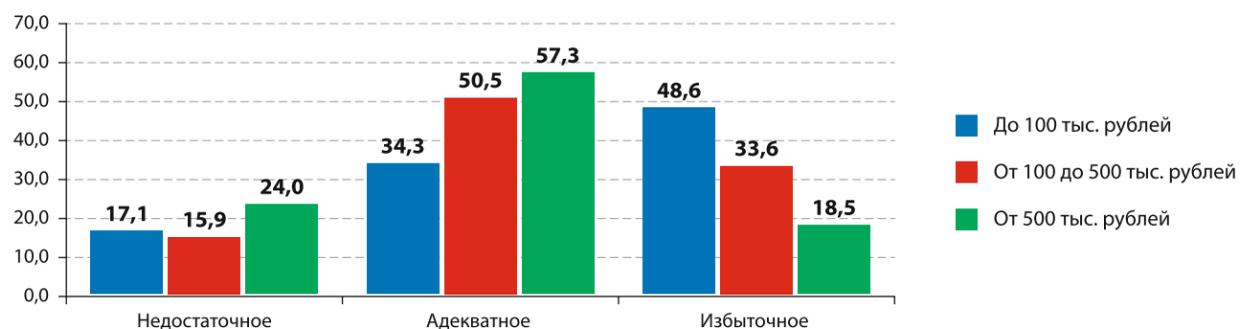
**Таблица 3. Причины выбора государственными заказчиками стратегии заключения контрактов с заранее определенными поставщиками, в % от числа ответивших**

|   |   | Заказчики | Поставщики |
|---|---|-----------|------------|
| 1 | Стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта  | 76,7      | 51,0       |
| 2 | Стремление обеспечить качественную поставку товаров/работ/услуг                                   | 77,1      | 48,1       |
| 3 | Отсутствие конкуренции со стороны других добросовестных поставщиков требуемых товаров/работ/услуг | 24,8      | 13,0       |
| 4 | Стремление избежать ценового демпинга   | 10,0      | 19,0       |
| 5 | Указания/рекомендации вышестоящих органов   | 13,3      | 24,1       |
| 6 | Неформальные связи с поставщиками   | 8,2       | 62,3       |
| 7 | Несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок                     | 16,5      | 19,8       |
| 8 | Вариант «Другое»  | 3,1       | 11,2       |

**Рис. 2. Оценка заказчиками регулирования по 44-ФЗ закупок различного объема, в % от числа ответивших**



**Рис. 3. Оценка поставщиками регулирования по 44-ФЗ закупок различного объема, в % от числа ответивших**



Поставщики разделяют это мнение применительно к мелким контрактам, но не поддерживают заказчиков в части ослабления регулирования крупных закупок — лишь 19 % поставщиков оценили его как избыточное, а 24 %, напротив, сочли действующее регулирование недостаточным.

Также в данном блоке вопросов респондентам было предложено оценить степень эффективности политики поддержки субъектов малого предпринимательства (СМП) и поддержки отечественных производителей с помощью преференций для них в системе госзакупок. Для анализа ответов респондентов оценкам «Неэффективна» и «Скорее неэффективна» было присвоено значение -1, а оценкам «Скорее эффективна» и «Эффективна» — значение 1.

Как видно по рис. 4, обе группы респондентов в целом оценили государственную политику поддержки субъектов малого предпринимательства скорее как неэффективную, а политику поддержки отечественных производителей скорее как эффективную.

Однако мнения заказчиков и поставщиков разделились при ответах на вопрос о полезности указанных видов государственной политики для их организаций (см. рис. 5). Если поставщики (среди которых преобладали микропредприятия и российские фирмы) видели для себя определенный

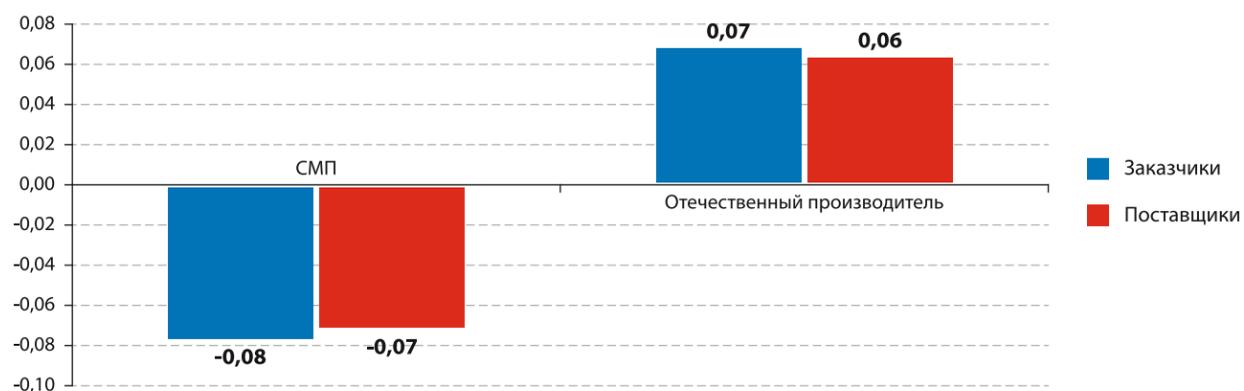
положительный эффект от таких мер поддержки, то заказчики посчитали их скорее бесполезными для своих организаций.

### ИЗДЕРЖКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

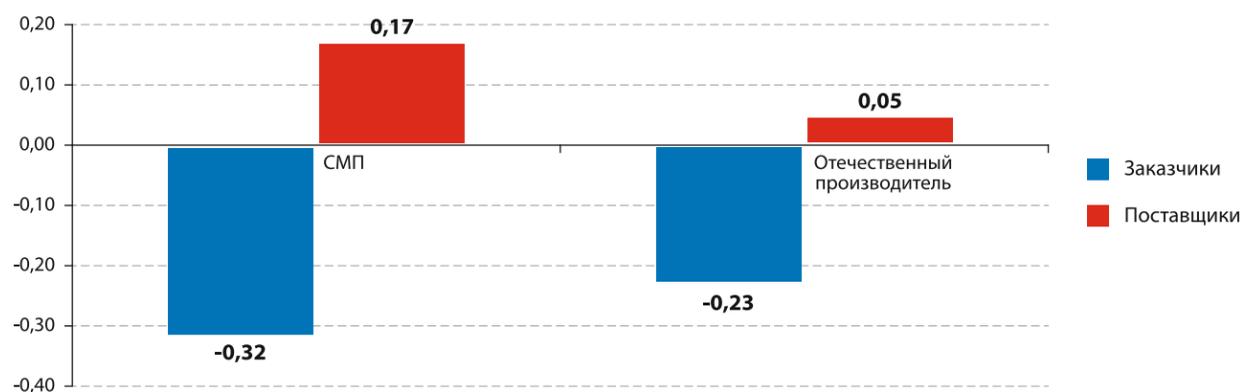
Как показали результаты опроса госзаказчиков, средние трудозатраты на осуществление одной процедуры закупки в 2015 г. равнялись 14 тыс. руб. В относительных показателях издержки на проведение закупок составили для организаций-заказчиков в среднем 0,86 % от стоимости закупки. При этом самым «дорогим» оказался запрос котировок — доля издержек на осуществление этой процедуры в общей стоимости закупки достигала почти 7 %. Издержки на проведение электронных аукционов также весьма существенны по сравнению с остальными процедурами — 1,2 %. На этом фоне невысокая средняя цифра общих издержек предопределялась весьма низким (0,6 %) уровнем издержек при закупках у единственного поставщика, которые одновременно отличались относительно большим объемом (1,3 млн рублей на 1 контракт против 141 тыс. рублей при запросах котировок). В целом полученные результаты демонстрируют очевидную тенденцию: чем меньше стоимость закупки, тем дороже она обходится с точки зрения затрат на ее администрирование<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Также издержки госзаказчиков на проведение закупочных процедур были рассмотрены в зависимости от размера организации заказчика, численности закупочного подразделения в организации и сферы деятельности. Более подробную информацию о результатах можно посмотреть в работе Балаева О. Н., Ткаченко А. В., Яковлев А. А. Издержки госзакупок: как их оценивают российские госзаказчики. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 47.

**Рис. 4.**  
Оценка эффективности политики поддержки СМП  
и отечественного производителя заказчиками и поставщиками



**Рис. 5.**  
Оценка полезности для организации политики поддержки СМП  
и отечественного производителя заказчиками и поставщиками



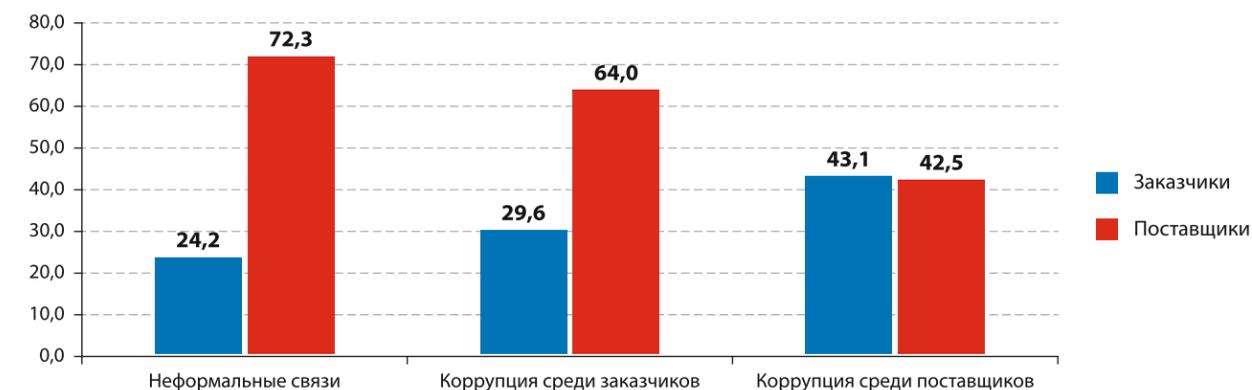
#### ОЦЕНКА МАСШТАБОВ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК

Один из вопросов анкеты был посвящен оценке масштабов коррупции и неформальных связей в системе госзакупок в России. Поскольку данный вопрос мог быть чувствительным для респондентов, в целях более корректного измерения этого показателя мы использовали методологию «опросного эксперимента». Для этого и заказчики, и поставщики были случайным образом разделены на четыре группы примерно равного объема. Первой (контрольной) группе респондентов давался перечень из четырех факторов: «Низкая конкуренция», «Избыточное регулирование», «Недостаточная прозрачность закупок», «Низкий уровень квалификации специалистов по закупкам» — и им задавался вопрос, сколько из этих факторов создают проблемы для развития системы госзакупок в России.

Соответствующим ответом могло быть целое число от 0 до 4.

Второй группе респондентов задавался такой же вопрос, но для них факторов в списке было пять и ответом могло быть целое число от 0 до 5. Первые четыре фактора были те же, что и у первой группы респондентов, а пятым фактором являлись «Неформальные связи между заказчиками и поставщиками». При таком подходе доля респондентов, считающих проблему неформальных связей существенной, может быть оценена как разность среднего числа выбранных ответов для второй группы и среднего числа выбранных ответов для первой группы. Третьей и четвертой группе заказчиков также давался выбор из пяти факторов. При этом список вновь отличался только пятой проблемой: «Коррупция среди госзаказчиков» и «Коррупция среди поставщиков» соответственно — с аналогичным подходом к оценке различий. Такой же

**Рис. 6.**  
Оценка масштабов коррупции и неформальных связей  
в системе госзакупок, в % от числа ответивших



подход с теми же вопросами был применен при опросе поставщиков.

Исходя из анализа ответов на данный вопрос, мы можем констатировать, что 72 % поставщиков считают неформальные связи между заказчиками и поставщиками одной из основных проблем развития системы госзакупок в России (см. рис. 6). Доля госзаказчиков, отмечающих эту проблему, заметно меньше — всего 24 % респондентов. Схожие различия наблюдаются при оценке коррупции среди заказчиков — ее выделяют 64 % поставщиков и только 30 % представителей госзаказчиков. И лишь применительно к коррупции среди поставщиков наблюдается близость оценок: в обеих группах примерно 43 % призна-

ют этот фактор значимой проблемой для развития системы госзакупок.

Таким образом, опрос выявил заметные различия в оценках эффективности регулирования и ключевых проблем системы госзакупок со стороны заказчиков и поставщиков. Если заказчики озабочены избыточностью регулирования (особенно для мелких закупок), то поставщики в большей степени обращают внимание на ценовой демпинг и наличие неформальных связей между заказчиками и определенными поставщиками. При этом, опираясь на полученные результаты, мы не можем сказать, что переход к 44-ФЗ существенно повлиял на решение этих проблем. ■

