

Попов Иван Александрович,
Postgraduate of Siberian Institute of Management —
Branch of RANEPА,
Russian Federation, Novosibirsk,
e-mail: pia@tendervprok.ru

Попов Иван Александрович,
аспирант Сибирского института управления —
филиала РАНХиГС,
Российская Федерация, г. Новосибирск,
e-mail: pia@tendervprok.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ НА ОСНОВЕ УТОЧНЕНИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВ

IMPROVING PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT BY CLARIFYING THE THEORETICAL FOUNDATIONS

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством

08.00.05 — Economics and management of national economy

В результате активного развития и, как следствие, динамичного изменения институциональной базы обеспечения государственных и муниципальных нужд в РФ, основой регулирования которой в настоящее время является Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон о контрактной системе), прослеживаются тенденции, при которых действующие нормы не успевают за быстро меняющимися условиями функционирования системы, что приводит к отсутствию однозначной правовой и экономической оценки некоторых основных понятий, предусмотренных системой регулирования закупок.

В работе анализируются подходы отечественных авторов к пониманию сущности термина «контрактная система в сфере закупок», раскрывается суть определения «закупка товара, работы, услуги» как составляющая процесса обеспечения государственных и муниципальных нужд. Впервые приводится подробный анализ содержательной части понятия «совокупный годовой объем закупок», а также определяются методологические проблемы понятия совокупного годового объема таких закупок, сопоставляются позиции судов, регулирующих органов, экспертного сообщества на данный счет, приводится структура видов производственной деятельности и показателей, для расчета которых используется величина годового объема закупок.

Демонстрируются содержательная вариативность в этимологии определения «совокупный годовой объем закупок», которое используется в рамках действующего законодательства о контрактной системе. В связи с отсутствием однозначной правовой и экономической оценки этой категории особое внимание уделено определению рисков нарушения законодательства участниками процесса обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также прогнозу возможных сбоев в процессе обеспечения государственными товарами, работами, услугами.

На основе полученных результатов формулируется новая содержательная часть термина «совокупный годовой объем закупок», исключая риск некорректной трактовки и, как следствие, допущение сбоев в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд. Даются рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках.

As a result of active development and, consequently, dynamic changes in the institutional framework for meeting state and municipal needs in the Russian Federation, the basis for regulating which is currently the Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for State and Municipal needs” (Law on Contract System). There is a tendency for existing rules to fail to keep pace with the rapidly changing environment in which the system operates, resulting in a lack of unambiguous legal and economic assessment of some of the key concepts in the procurement regulation system.

The paper analyzes the approaches of domestic authors to understanding the essence of the term “contract system in the field of procurement”, reveals the essence of the definition of purchase of goods, work, and services as a component of the process of ensuring state and municipal needs. For the first time, a detailed analysis of the content of the concept of the total annual volume of purchases is given, as well as methodological problems of the concept of the total annual volume of such purchases are determined, the positions of courts, regulatory bodies, and the expert community on this issue are compared, the structure of types of production activities and indicators for the calculation of which the value of the annual volume of purchases is used is given.

The article demonstrates the substantial variability in the etymology of the definition of total annual volume of purchases, which is used within the framework of the current legislation on the contract system. Due to the lack of an unambiguous legal and economic assessment of this category, special attention is paid to determining the risks of violation of legislation by participants in the process of providing state and municipal needs, as well as forecasting possible failures in the process of providing state structures with necessary goods, works, and services.

Based on the results obtained, a new content part of the term “total annual volume of purchases” is formulated, which excludes the risk of incorrect interpretation and, as a result, the assumption of failures in the process of ensuring state and municipal needs. Recommendations on amendments to the current legislation of the Russian Federation on state and municipal procurement are given.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок, государственные закупки, муниципальные закупки, совокупный годовой объем закупок, обеспечение государственных нужд, участники контрактной системы,

механизм управления госзакупками, государственные нужды, муниципальные нужды, механизм государственного регулирования.

Keywords: contract system in the field of procurement, public procurement, municipal procurement, total annual volume of purchases, provision of state needs, participants in the contract system, the mechanism of public procurement management, state needs, municipal needs, the mechanism of state regulation.

Введение

Актуальность данной статьи обусловлена активным развитием и, как следствие, частотой изменений институциональной базы обеспечения государственных и муниципальных нужд в РФ, основой регулирования

которой в настоящее время является Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон о контрактной системе).

Изученность проблемы. Теоретическим основам контрактной системы уделялось внимание в ряде научных трудов отечественных авторов, которые обращали внимание на основные дефиниции, а также на понятие, сущность и сферу применения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Приведем некоторые из них, являющиеся, по мнению автора, наиболее полными, и отражающие основную суть термина «контрактная система в сфере закупок» товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (табл. 1).

Таблица 1

Позиции отечественных авторов по определению контрактной системы в сфере закупок

Автор/группа авторов	Содержательная часть понятия
Беляева М. С.	«Правовой механизм регулирования закупочной деятельности, закрепляющий порядок планирования закупок, определения поставщика (исполнителя, подрядчика), заключения (исполнения, изменения, расторжения) контракта, а также контроля, мониторинга и аудита в сфере закупок и направленный на обеспечение государственных (муниципальных) нужд, нужд бюджетных учреждений, государственных (муниципальных) предприятий в товарах, работах, услугах» [1, с. 23]
Бурый А. А., Лещенко Е. М.	«Организационно-техническая система, которая включает в себя: участников процесса закупок (заказчиков, поставщиков и иные организации); программные и технические средства, обеспечивающие реализацию процесса закупок, а также нормативно организационное и методическое обеспечение процесса реализации закупок» [2, с. 3]
Калинина А. А.	«Совокупность норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл организации закупок для обеспечения государственных нужд» [3, с. 6]
Мельников В. В., Беленькая Е. В., Петрова Е. В., Тютина В. В.	«Законодательство о закупках распространило свое влияние на все этапы закупочного цикла, включая планирование, определение поставщика, исполнение контракта, приемку, использование и контроль полученных результатов закупки, а также процессы многостороннего наблюдения после заключения контракта» [4, с. 81]
Моргунова Н. В., Грачева Д. А.	«Совокупность участников этой системы, которые осуществляют действия, направленные на обеспечение государственных нужд» [5, с. 121]
Смотряцкая И. И., Черных С. И. и др.	«Обязательные процессы по этапам закупочного цикла» [6, с. 63]
Храмкин А. А.	«Связана с совокупностью мер правового, экономического, организационного характера, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах» [7, с. 15]
Шмелева М. В.	«Правовая система состоящую из совокупности элементов, неразрывно связанных между собой и взаимообусловленных и развитие которых происходит на шести следующих друг за другом этапах закупок» [8, с. 20]
Шувалов С. С.	«Организационно-экономический и управленческий механизм, направленный на обеспечение соответствия контактных отношений государственных и муниципальных органов, в том числе в сфере публичных закупок» [9, с. 58]
Яковлев Д. А.	Контрактная система представляет собой совокупность участников госзаказа и проводимых ими действий, которые обеспечивают государственные и муниципальные нужды. Эти действия строго регламентированы законодательством [10]
Андреева Л. В.	Сущность контрактной системы заключается в объединении различных субъектов в сфере закупок, которые должны осуществлять возложенные на них законом и иными нормативными правовыми актами функции действия, направленные на достижение установленных целей осуществления закупок [11]
Черновол Е. П.	Совокупность правоотношений, функционирующих в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [12]
Федорович В. А.	Главный основной механизм государственного регулирования и программирования развития экономики, науки, техники, военного производства, материальной стабилизации производства, обеспечения темпов экономического роста и решения социально-экономических проблем общества» [13]

Следует отметить, что в указанных и иных трудах отечественных авторов уделяется внимание только основному термину сферы закупок, а именно контрактной системе, при этом упускаются сопряженные с данным термином иные немаловажные дефиниции, такие как закупка товаров, работ, услуг,

контракт, участник контрактной системы, совокупный годовой объем закупок (СГОЗ), имеющие не меньшее, а в конкретных практических ситуациях и большее значение.

Целесообразность разработки темы. Отсутствие научного исследования содержательной части термина

«совокупный годовой объем закупок», являющегося одним из основополагающих терминов всей системы государственных и муниципальных закупок, от корректности расчета величины которого зависит целый ряд связанных с этим терминов правовых рисков и экономических показателей, с учетом и на основе которых принимаются управленческие решения в сфере государственных и муниципальных закупок.

Научная новизна. В работе впервые приводится подробный анализ содержательной части понятия «совокупный годовой объем закупок», выявляются недостатки указанного термина, сопоставляются позиции судов, регулирующих органов, экспертного сообщества на данный счет. Проводится анализ возможных рисков, вызванных некорректным трактованием исследуемого термина.

Цель исследования — на основе полученных результатов сформулировать новую содержательную часть термина «совокупный годовой объем закупок» (СГОЗ), исключая риск некорректной трактовки и, как следствие, допущение сбоев в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Задачи исследования:

- провести анализ содержательной части понятия СГОЗ;
- структурировать виды производственной деятельности и показатели, для расчета которых используется СГОЗ;
- выявить недостатки термина и определить правовые и экономические риски, возникающие в связи с этим;
- провести сравнительный анализ позиций судов, регулирующих органов, экспертного сообщества по вопросам корректности расчета величины СГОЗ;
- дать рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство о государственных и муниципальных закупках в части корректировки термина СГОЗ.

Теоретическая и практическая значимость работы.

В практических ситуациях, с которыми сталкиваются сотрудники контрактных служб, наблюдается тенденция, при которой действующие нормы не успевают за быстро меняющимися условиями функционирования системы, итогом является отсутствие однозначной правовой и экономической оценки некоторых основных понятий, предусмотренных системой регулирования закупок. Экспресс анализ планов-графиков закупок показал, что организациям с объемом закупок более 100 млн руб. приходится корректировать изначально запланированный пул определений поставщиков (подрядчиков, исполнителей) несколько десятков раз в год, а у некоторых из них количество изменений совпадает с количеством проведенных по итогам года закупок. Внедрение результатов данного исследования позволит адаптировать содержательную часть понятия СГОЗ к динамике изменения закупочного процесса в течение отчетного периода, а также преобразовать от формального определения к инструменту, позволяющему принимать верные оперативные управленческие решения.

Методологической базой исследования стали труды отечественных авторов, посвященные теоретическим основам контрактной системы в сфере закупок, а также результаты анализа правоприменительной практики законодательства о госзакупках. В статье были применены методы: моделирования, нормативно-правового анализа, классификации, сравнения, аналогии.

Основная часть

Как отмечалось выше, сферу государственных и муниципальных закупок можно представить в виде совокупности

ее участников и проводимых ими действий, которые обеспечивают государственные и муниципальные нужды взаимодействующих в определенной системе, строго регламентированной законодательством.

Соответственно, некорректное действие одного из субъектов системы/группы субъектов, принимаемые ими решения могут привести к нарушению законных интересов других субъектов данной системы. Так, решение о способе отбора поставщика (подрядчика, исполнителя) входит в компетенцию государственных, муниципальных заказчиков, бюджетных учреждений, осуществляющих закупки.

От законности такого решения напрямую зависит эффективность и результативность расходования бюджетных средств, через объем закупок осуществляемых на конкурентной основе. Незаконное сокращение данного объема приведет к ущемлению прав на участие неопределенного круга лиц, заключить контракт по результатам конкурентных процедур закупок.

Объем закупок, который заказчик имеет право вывести во внеконкурентное поле, определен законом о контрактной системе. Его размер зависит от общего совокупного годового объема закупок, осуществляемых конкретным заказчиком.

Далее проанализируем содержание понятия «закупка товаров, работ, услуг». Закон о контрактной системе дает следующее определение: «совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта» [14]. Если законодательством не предусмотрено предварительное уведомление участников закупок, например при приобретении продукции у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), то закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

В любом случае закупка завершается унифицированным этапом, а именно исполнением сторонами обязательств. Со стороны заказчика в настоящее время предусмотрено выполнение двух основных обязательств на стадии исполнения контракта: это приемка товаров, работ, услуг и их оплата. Данный вывод следует из пункта 1 части 13 статьи 34 Закона о контрактной системе, который определяет обязательные условия, подлежащие включению в контракт. К ним относятся обязательного определения порядка и сроков:

- оплаты товара, работы или услуги;
- осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом;
- оформления результатов такой приемки.

Соответственно, процесс обеспечения государственных и муниципальных нужд завершается в тот момент, когда совершена закупка продукции, которая, в свою очередь, завершается оплатой выполненных и принятых по контракту обязательств. Следовательно, автор делает вывод, что закупка совершена и нужды обеспечены, после подписания актов о приемке и проведения оплаты. Логичным в данном контексте выглядит гипотеза, что объем совершенных закупок должен быть равен объему оплаченных обязательств (проведенных оплат), однако действующее законодательство РФ о государственных и муниципальных закупках содержит иное толкование.

Далее внимание целесообразно уделить понятию «совокупный годовой объем закупок» — «это утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году» [14].

Прежде всего необходимо отметить важность содержательной характеристики и расчетного параметра данного показателя для учетной, экономической, организационной

и правовой деятельности субъектов экономических отношений, реализующих основные положения контрактной системы (табл. 2).

Основной проблемой при формировании показателя, характеризующего СГОЗ, являются два существенных фактора. Первый связан с тем, что в расчетный базис, от которого в дальнейшем зависит обоснованность действий, предусмотренных табл. 2, включаются только те контракты, окончание исполнения которых придется на текущий финансовый период, не учитывая так называемые переходящие обязательства.

Таблица 2

**Перечень видов деятельности и показателей, для расчета которых используется СГОЗ
(систематизировано автором)**

Характеристика вида деятельности	Требование законодательства о контрактной системе	Ссылка на нормативный акт	Размер административной ответственности
Организационная Образование контрактной службы заказчика	Если СГОЗ более 100 млн руб., то в организации должна создаваться контрактная служба	ч. 1 ст. 38 44-ФЗ	Не определена КоАП РФ (может приводить к нарушениям, связанным с размещением обязательной информации о контрактной службе в Единой информационной системе в сфере закупок)
Учетная Расчет обязательной доли закупок у СМП и СО НКО	Объем проводимых закупок, участниками которых могут являться только субъекты малого предпринимательства (СМП) и социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО), должен составлять не менее 15 % от СГОЗ	ч. 1 ст. 30 44-ФЗ	50 тыс. руб. В соответствии с ч. 11 ст. 7.30 [15]
Экономическая Определение предела объема «малых» закупок у единственного поставщика	Объем проводимых закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) должен быть не более 5 % от СГОЗ для всех категорий заказчиков и не более 50 % от СГОЗ для определенных законом о контрактной системе, которые имеют право на расширение данного объема	п. 4 и п. 5 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ	От 30 до 50 тыс. руб. в соответствии с ч. 1 и ч. 2 ст. 7 29 КоАП РФ [15]
Экономическая Определение предела закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок в электронной форме	Объем проводимых закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок в электронной форме, не должен превышать 10 % от СГОЗ	ч. 1 ст. 82.1 44-ФЗ	От 30 до 50 тыс. руб. в соответствии с ч. 1 и ч. 2 ст. 7 29 КоАП РФ [15]

Второй — не все планируемые процедуры определения поставщика приведут к заключению контрактов, равно как и не все заключенные по их результату контракты приведут к их исполнению. Соответственно, такой исход также повлияет на величину, от которой необходимо рассчитывать приведенные выше значения.

Результаты. Далее более подробно разберем сущность и оказываемое влияние на конечный результат указанных факторов.

Первый фактор. Определение СГОЗ не учитывает разделение обязательств, предусмотренных контрактом, исполняемых в разные отчетные периоды (прим. автора финансовый год). Так, в СГОЗ включается объем обязательств по контрактам, которые заключены в текущем финансовом году и в предыдущем финансовом году, без их привязки к сроку исполнения. То есть определить поставщика заказчик может в 2019 г., а исполнение контракта (завершение закупки) будет запланировано на 2020 и 2021 гг.

Исходя из этого, не ясен период определения СГОЗ для включения обязательств по контрактам, которые заключаются и частично будут исполнены и оплачены в текущем финансовом году, а также в последующих периодах. Речь

идет о так называемых переходящих контрактах, срок исполнения которых составляет несколько лет, это может быть выполнение работ по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции или капитальному ремонту на основании прошедшей государственную экспертизу проектной документации. Такие контракты, как правило, разделены на этапы исполнения, предусматривающие частичное выполнение объемов работ в установленные сроки, с учетом финансового обеспечения закупки. Несколько примеров таких закупок, осуществленных в четвертом квартале 2019 г. в Новосибирской области, демонстрирующие трехлетний цикл закупки, приведены в табл. 3, источником послужили данные, размещенные в Единой информационной системе в сфере закупок.

Однозначного ответа на вопрос о том, в годовой объем закупок какого финансового периода включать обязательства по «переходящим» контрактам будущих лет, понятие СГОЗ, предусмотренное законодательством РФ о государственных и муниципальных закупках, не дает. На экспертном уровне данная ситуация обсуждалась неоднократно. В профильном журнале «Экономика ЛПУ (лечебно-профилактического учреждения) в вопросах и ответах»

редакцией был опубликован материал «Расчет совокупного объема закупок после изменений, в соответствии с которыми в закон о контрактной системе было включено определение СГОЗ. Также на регулярной основе выходят материалы по данной проблематике в электронных ресурсах, посвященные практике применения законодатель-

ства о контрактной системе: www.pro-goszakaz.ru, <https://goscontract.ru>, <https://goszakupkirf.ru> и др.

Рассматриваемая ситуация нашла свое отражение в судебной практике применения законодательства о контрактной системе, а также в рекомендациях регулирующих и контрольных органов. В табл. 4 приведен анализ таких позиций.

Таблица 3

Перечень закупок с «переходящими» контрактами

Идентификационные данные закупки	Всего на закупку, тыс. руб.	2019 г., тыс. руб.	2020 г., тыс. руб.	2021 г., тыс. руб.	Статус закупки	Статус контракта
Номер: 0151200006019000360. Объект: выполнение подрядных работ по строительству объекта «Региональный центр волейбола»	499 999	449 500	50 499	0	Завершена	Исполнение
Номер: 0151200006019000359. Объект: выполнение подрядных работ по строительству объекта «Реконструкция и оснащение акушерского корпуса»	250 000	195 549,31	54 450, 69	0	Завершена	Исполнение
Номер: 0151200006019000354. Объект: выполнение подрядных работ по строительству объекта «Физкультурно-оздоровительный комплекс с искусственным льдом»	112 500	93 000	19 500	0	Завершена	Исполнение
Номер: 0151300030519000056. Объект: выполнение работ по разработке рабочей документации и выполнение СМР по объекту «Реконструкция площади с участками автомобильных дорог...»	733 277,73	0	250 519,38	482 758,36	Завершена	Исполнение

Примечание. Курсивом автора выделены спорные в части отнесения периода учета объемы финансового обеспечения.

Таблица 4

Позиции регулирующих, контрольно-надзорных органов, судебных инстанций по вопросу расчета величины СГОЗ

Тип органа	Источник	Содержание
Судебные органы	Решение № 12-250/2016 12-43/2017 от 24 января 2017 г. по делу № 12-250/2016 Решение Красноармейского районного суда города Волгограда от 02.10.2017 № 12-539/2017	Заказчик неверно отнес сумму средств, поступивших в 2016 г. на оплату контрактов, заключенных в предыдущем финансовом году, к совокупному годовому объему закупок 2015 г., что привело к превышению 5 % допустимого объема закупок у единственного поставщика. Прокуратура проверила закупки заказчика в 2016 г. и решила, что учреждение не выполнило объем закупок у СМП и СО НКО. Материалы проверки передали в контрольный орган. Однако контролеры нарушений не нашли. Суд установил, что в течение года заказчик проводил только закупки у единственного поставщика по пунктам 4, 5 и 8 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ и один конкурс с ограниченным участием. Контракты с единственным поставщиком в СГОЗ для расчета объемов закупок у СМП и СО НКО не входят согласно пункту 3 части 1.1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ. Остается одна конкурентная закупка — конкурс. Однако контракт по результатам конкурса заказчик заключил 31 декабря 2016 г., а платить по контракту будет в 2017 г. Оплата по контракту пошла в СГОЗ 2017 г. Следовательно, СГОЗ для расчета закупок у малого бизнеса в 2016 г. составил 0 руб. Обязательств проводить закупки среди СМП и СО НКО у заказчика не возникло
Регулирующие органы	Письмо Минэкономразвития России от 22.07.2016 № Д28и-1880. Управление по регулированию контрактной системы Министерства экономического развития Алтайского края (методические рекомендации от 7 февраля 2019 г.)	Содержательно-расчетная характеристика СГОЗ, представляется как сумма следующих величин: – контракты, заключенные в предыдущие финансовые годы, в части, подлежащие оплате в текущем финансовом году; контракты, заключенные в текущем финансовом году, полностью исполняемые и подлежащие оплате в текущем финансовом году; – контракты, заключенные в текущем финансовом году, исполняемые в текущем и последующих годах, в части, подлежащие оплате в текущем финансовом году

Тип органа	Источник	Содержание
Контрольные органы	Амурским УФАС РФ от 5 марта 2018 г. (ответ на вопрос на официальном сайте)	Поддерживается подход, отраженный в Письме Минэкономразвития России от 22.07.2016 № Д28и-1880

Позиция различных органов, приведенная в табл. 4, демонстрирует, что если учитывать в текущем финансовом году контракты прошлых периодов, частично исполняемые в текущем году, то необходимо учитывать и контракты, завершение и исполнения которых придется на следующие периоды, но которые уже частично исполняются и оплачиваются в текущем году, что в настоящее время не следует из определения термина СГОЗ.

С другой стороны, если в текущем финансовом году завершается исполнение контракта, которое было начато и частично оплачено в предыдущем финансовом году, то очевидно, что оплата исполненных обязательств была проведена до наступления текущего финансового периода, следовательно, оплата этих обязательств никак не может быть включена в текущий СГОЗ и должна относиться к предыдущему финансовому периоду и включаться в СГОЗ предыдущего года.

Такой же позиции придерживается и Управление методологии и сопровождения работы единых комиссий Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края, специалисты которого в своих материалах, кроме поддержки вышеизложенной позиции, делают вывод о том, что СГОЗ не равен годовому объему закупок по плану-графику [16].

Из подобного толкования вытекает второй, на взгляд автора, более существенный фактор — это отсутствие однозначной трактовки расчетного базиса.

В соответствии с определением, которое на данный момент присутствует в законодательстве о государственных и муниципальных закупках, представлено определение СГОЗ — это «утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения, известный на начало финансового года».

Соответственно, существует некоторый плановый показатель, который формируется исходя из определенного

объема финансирования на начало финансового периода. Но запланированный и утвержденный объем закупок может и не привести к реально заключенным и исполненным контрактам, то есть определение поставщика «не равно» исполненным обязательствам. В практике встречается как минимум четыре основные причины, которые могут препятствовать, реализации выделенного бюджет в полном объеме, причем все они являются объективными и предвидеть их невозможно на начало года, а именно:

- сокращение в течение финансового года утвержденного ранее финансирования;
- экономия ранее доведенных бюджетных средств, образовавшихся в результате проведения закупок;
- незаключение контракта по результатам проведения закупки, признание ее несостоявшейся, уклонение победителя закупки от заключения контракта;
- расторжение контракта, заключенного по результатам закупки, в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением условий контракта со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя).

Исходя из приведенных выше причин, автор делает вывод о том, что СГОЗ — величина непостоянная и может меняться в течение года. Соответственно, возникает некоторая методологическая проблема, связанная с корректностью расчета показателей, изложенных в табл. 2., которые являются постоянными при относительной величине СГОЗ. Следовательно, корректно рассчитать СГОЗ станет возможным только по факту исполнения или неисполнения бюджета по итогам года, то есть к завершению отчетного периода.

Однако многие заказчики в настоящее время ошибочно ориентируются только на действующее определение СГОЗ, то есть понимают плановый показатель как фактический, что приводит к нарушениям по итогам года (см. пример в табл. 5).

Таблица 5

Взаимосвязь изменения объема СГОЗ в результате осуществления закупок, не приведшим к исполнению контракта

Показатель	Значение, тыс. руб.
СГОЗ на начало года (план)	100 000
Допустимый лимит у единственного поставщика на начало года по п. 4 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ (5 % от СГОЗ)	5 000
Допустимый лимит по запросам котировок на начало года (10 % от СГОЗ)	10 000
Сокращение финансирования	2 000
Несостоявшиеся закупки	2 000
Расторгнутые контракты	1 000
СГОЗ на конец года (факт) (Из Показателя 1 вычитаем Показатели 4, 5, 6)	95 000
Допустимый лимит у единственного поставщика на начало года по п. 4 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ (5 % от СГОЗ)	4 750
Допустимый лимит по запросам котировок на начало года (10 % от СГОЗ)	9 500

Дополнительным обстоятельством, повышающим риск допущения ошибок, приводящих к некорректной практике применения 44-ФЗ, является интенсивность вносимых

изменений в документы о планировании, размещенные в Единой информационной системе в сфере закупок на сайте <https://zakupki.gov.ru>.

Так, одним из Департаментов строительства, архитектуры и жилищной политики на муниципальном уровне было проведено по итогам 2020 г. 83 закупки и аналогичное количество раз за этот временной период вносились изменения в плановый документ, то есть под каждую закупку. Это говорит о том, что 83 раза в перспективе у такого заказчика мог измениться итоговый совокупный объем закупок по сравнению с изначально определенным. Соответственно, риск некорректного расчета показателей и, как следствие, допущения неточности в совершении регламентированных действий повышается (см. табл. 2).

Далее представим модельный пример, показывающий, что уменьшение объема СГОЗ по результатам года приводит к пропорциональному снижению финансовых лимитов по закупкам у единственного поставщика и запросам котировок в электронной форме. Сориентировавшись на плановый объем, известный на начало года, заказчик может выбрать весь объем закупок у единственного поставщика в размере 5 млн руб. в первом полугодии, то есть еще до того момента, когда ему станет известна конечная реальная величина его фактического СГОЗ (табл. 5).

Разница между планом и фактом по данному примеру составляет 250 тыс. руб., то есть в пересчете на закупки как минимум один контракт до 600 тыс. руб. будет заключен на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, в превышение допустимого лимита. Подобная ситуация при контрольном мероприятии приведет к наложению штрафа на должностное лицо заказчика в размере минимум 30 тыс. руб.

В подтверждение корректности подхода расчета СГОЗ от фактических показателей автор считает необходимым напомнить о термине «закупка», являющимся составной частью определения СГОЗ. Так, объем совершенных закупок за год должен дублировать объем оплат за такой же период, так как закупка завершается исполнением обязательств, совокупный годовой объем закупок — это совокупный годовой объем исполненных обязательств со стороны заказчика, которыми, в конечном счете, является осуществление оплаты по результатам закупок в текущем финансовом году.

Иной подход в настоящее время может привести к существенным нарушениям законодательства в сфере закупок и наложению штрафных санкций на контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб заказчика.

Выводы и рекомендации

В работе продемонстрированы методологические проблемы правил расчета величины СГОЗ, существующие в настоящее время, а также показаны возможные риски, связанные с ними. Формирование указанных проблем обусловлено неточностью формулировки содержательной части термина СГОЗ в нормативном акте, не учитывающем ряд изменяющихся обстоятельств, влияющих на размер рассматриваемой величины.

На основании вышеизложенного предлагается новая формулировка определения СГОЗ, отражающая более точное и реальное состояние реализации соответствующих процедур.

Совокупный годовой объем закупок — объем исполненных обязательств со стороны заказчика в рамках контрактов, заключенных в соответствии с законом о контрактной системе, включающих приемку товаров, работ, услуг и проведение оплаты, в текущем финансовом году, независимо от года заключения контракта.

Предложенная формулировка определяет величину как фактическую, подлежащую окончательному расчету на конец финансового года. Более четкий содержательный компонент позволяет не вводить в заблуждение заказчиков, работающих в рамках законодательства о контрактной системе, которые при осуществлении закупочной деятельности (выбор способа определения поставщика) будут ориентироваться на СГОЗ как на плановый показатель, изменяющийся в течение года. Соответственно, и принимаемые оперативные решения будут максимально соответствовать текущей величине фактического СГОЗ. Проведенное исследование позволит в дальнейшем обратить внимание и на другие основные понятия, на которые опирается в настоящее время сфера государственных и муниципальных закупок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Беляева М. С. К вопросу о понятии и признаках контрактной системы по российскому законодательству // Пентенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 2018. С. 21—23.
2. Бурый А. А., Лещенко Е. М. Содержание понятия «контрактная система» в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Регион: государственное и муниципальное управление. 2019. № 2(18). С. 3.
3. Калинина А. А. Совершенствование системы государственных закупок: преимущества и недостатки федеральной контрактной системы // Вестник Моск. ун-та. Сер. 26: Гос. аудит. 2014. № 3. С. 3—9.
4. Применение конкурсного механизма при осуществлении государственных и муниципальных закупок в 2006—2014 гг. / В. В. Мельников, Е. В. Беленькая, Е. В. Петрова, В. В. Тютина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 3. С. 80—86.
5. Моргунова Н. В., Грачева Д. А. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Фундаментальные основы инновационного развития науки и образования : сб. ст. III Междунар. науч.-практ. конф., 2019. С. 120—123.
6. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Институт общественных закупок в современной российской экономике. М. : Изд-во ИЭ РАН, 2016. 280 с.
7. Храшкин А. А. Перспективы развития контрактной системы закупок // Учет в бюджетных учреждениях. 2011. № 12. С. 14—18.
8. Шмелева М. В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.
9. Шувалов С. С. Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики. М. : Изд-во ИЭ РАН, 2017. 224 с.

10. Яковлев Д. А. Контрактная система в сфере закупок: понятие, принципы, изменения 2019—2020 гг. URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103033-qqq-19-m12-kontraktная-sistema-zakupok>.
11. Андреева Л. В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции // Юрист. 2013. № 14.
12. Чорновол Е. П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4.
13. Федорович В. А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования // Институт США и Канады. М. : Наука, 2010. С. 1027.
14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.).
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.).
16. Госзаказ Пермского края. URL: <https://94fz.permkrai.ru>.

REFERENCES

1. Belyaeva M. S. On the concept and features of the contract system under Russian law. In: *Penitentiary security: national traditions and foreign experience. Materials of the Int. sci. and pract. conf.*, 2018. Pp. 21—23. (In Russ.)
2. Buryu A. A., Leshchenko E. M. The content of the concept of contract system in the sphere of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs. *Region: state and municipal management*, 2019, no. 2(18), p. 3. (In Russ.)
3. Kalinina A. A. Improving the public procurement system: advantages and disadvantages of the federal contract system. *Bulletin of Moscow University. Series 26: the State audit*, 2014, no. 3, pp. 3—9. (In Russ.)
4. Melnikov V. V., Belenkaya E. V., Petrova E. V., Tyutina V. V. Application of open tender mechanism in public and municipal procurement in 2006—2014. *State and municipal management. Scholar Notes*, 2014, no. 3, pp. 80—86. (In Russ.)
5. Morgunova N. V., Gracheva D. A. The concept and essence of the contract system in the field of procurement. In: *Fundamental foundations of innovative development of science and education. Collection of articles of the III Int. sci. and pract. conf.*, 2019. Pp. 120—123. (In Russ.)
6. Smotrinskaya I. I., Chernykh S. I. *Institute of Public Procurement in the modern Russian Economy*. Moscow, IE RAS publ., 2016. 280 p. (In Russ.)
7. Khramkin A. A. Prospects for the development of the contract procurement system. *Accounting in budget institutions*, 2011, no. 12, pp. 14—18. (In Russ.)
8. Shmeleva M. V. *Civil-legal regulation of contractual relations in public and municipal procurement in the Russian Federation. Abstract of Diss. of the Cand. of Law*. Saratov, 2013. (In Russ.)
9. Shuvalov S. S. *Contract system as a mechanism of state regulation of the economy*. Moscow, IE RAS publ., 2017. 224 p. (In Russ.)
10. Yakovlev D. A. *The Contract System in Procurement: Concept, Principles, Changes 2019—2020*. (In Russ.) URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103033-qqq-19-m12-kontraktная-sistema-zakupok>.
11. Andreeva L. V. Formation of the contract system in Russia in the conditions of economic integration. *Yurist*, 2013, no. 14. (In Russ.)
12. Chornovol E. P. The concept of the contract system of Russia in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs. *Law and economics*, 2015, no. 4. (In Russ.)
13. Fedorovich V. A. *Federal contract system: the mechanism of regulation of state management*. Institute of the USA and Canada. Moscow, Nauka, 2010. 1027 p. (In Russ.)
14. *On the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs. Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013* (ed. of 02.07.2021). (In Russ.)
15. *Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 No. 195-FZ* (ed. of 01.07.2021). (In Russ.)
16. *State order of the Perm Region*. (In Russ.) URL: <https://94fz.permkrai.ru>.

Как цитировать статью: Попов И. А. Совершенствование механизма управления государственными закупками на основе уточнения теоретических основ // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 3 (56). С. 185—192. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.56.351.

For citation: Popov I. A. Improving public procurement management by clarifying the theoretical foundations. *Business. Education. Law*, 2021, no. 3, pp. 185—192. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.56.351.