

УДК 338.22**Государственные закупки малого объема в России:
между прозрачностью и издержками****Цыганков Сергей Сергеевич**

Преподаватель,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;
e-mail: sscyganfov@sfnedu.ru

Сыропятов Вадим Андреевич

Аспирант,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;
e-mail: syr.vadim04@gmail.com

Работа выполнена в рамках гранта РФФИ № 18-010-00871 «Разработка инструментария оценки и стимулирования качества публичных закупок: концептуальные основания и методические подходы».

Аннотация

Исследование направлено на оценку возможного риска и последствий регламентации закупок малого объема в контрактной системе через использование специального единого электронного портала, возможный рост прозрачности от которого может сопровождаться параллельным ростом транзакционных издержек, что уже было выявлено в ряде отечественных и зарубежных научных исследований, касающихся определения оптимальных ценовых границ между закупками малого и среднего объема. В результате исследования, в том числе, были выделены ценовые пороговые значения для регламентации закупок малого объема разных стран Европейского Союза, которые во много раз превышают значения контрактной системы России. Таким образом, подход, ориентированный на регулирование закупок малого объема, применяющийся в настоящее время в России, несет в себе существенные риски для контрактной системы.

Для цитирования в научных исследованиях

Цыганков С.С., Сыропятов В.А. Государственные закупки малого объема в России: между прозрачностью и издержками // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 12А. С. 133-139.

Ключевые слова

Государственные закупки, закупки малого объема, контрактная система, транзакционные издержки, прозрачность.

Введение

Государственные и муниципальные заказчики имеют достаточно широкий спектр удовлетворяемых потребностей, часть из которых носит достаточно небольшой объем в стоимостном выражении, что отражается в проведении ими так называемых «малых закупок». Такие закупки наиболее релевантны в том случае, когда проведение полноценных конкурентных процедур является слишком затратным и экономически неоправданным, вследствие чего в контрактной системе предусмотрены закупки у единственного поставщика в следующих случаях:

Таблица 1 - Случаи малых закупок в контрактной системе

п.4, ч.1, ст.93, 44-ФЗ	п.5, ч.1, ст.93, 44-ФЗ
До 100 тыс. руб. Годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.	До 400 тыс. руб. Годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем двадцать миллионов рублей.

В свою очередь, последние новеллы (Распоряжение Правительства РФ № 824-р) достаточно сильно меняют предыдущую практику, так с 1 ноября 2018 г. федеральные органы исполнительной власти должны будут осуществлять малые закупки канцелярских товаров на специальном едином агрегаторе «Березка» [Единый агрегатор «Березка», [www](http://www.bereska.ru)], а уже с 01.03.2019 г. его придется применять независимо от предмета закупки. Кроме этого, Минфин РФ рассматривают «Березку» лишь как пилотный проект, по результатам реализации которого будет продолжена полноценная электронизация всех закупок малого объема [Пакет замечаний ОНФ, [www](http://www.bereska.ru)].

Попытки дополнительно регламентировать малые закупки предпринимались ранее на региональном уровне. Так, например, в Ростовской области был создан «Региональный портал закупок малого объема» [Постановление правительства РО № 355] на базе электронной площадки РТС-Тендер. Портал был разработан исходя из идеи повышения бюджетной экономии, повышения прозрачности, в том числе за счет привлечения к закупкам малого объема большего количества участников из числа субъектов малого предпринимательства. Создание этого портала было положительно отмечено рядом лиц из ФАС России [Донское правительство и ФАС России, [www](http://www.bereska.ru)], а ряд проводившихся исследований [Автоматизация закупок малых объемов, [www](http://www.bereska.ru)] показало, что в целом внедрение регламентации проведения малых закупок успешно скажется на развитии контрактной системы.

Тем не менее, ряд прикладных исследований, проводимых отечественными и зарубежными учеными (Яковлев, Хаккинен), а также опыт проведения закупок малого объема Европейского союза демонстрирует несостоятельность и возможные риски проведения процесса регламентации таких процедур.

Основная часть

Теоретической базой при исследовании данной проблематики является концепция теории экономических издержек, разработанная Дж. Коммонсом. Трансакция, по Коммонсу [Коммонс, 2007], это не просто обмен товарами, а отчуждение и присвоение прав собственности и свобод,

созданных обществом, которые в свою очередь определяют трансакционные издержки, как затраты на управление экономической системой. Впоследствии данная теория была продолжена и усовершенствована А. Уильямсоном [Уильямсон, 1996], который определил трансакционные издержки как затраты на управление экономической системой.

В своих работах Уильямсон предлагает разделить трансакционные издержки на рыночные затраты (затраты на выбор поставщика, предлагающего наилучшее сочетание между требуемой ценой и предлагаемым качеством; поиск целевых клиентов; расходы на разработку и утверждение контрактов; затраты на обеспечение исполнения контрактов и затраты на иерархию) и затраты на иерархию.

Таким образом, при анализе эффективности проведения малых закупок недостаточно оценивать только номинальную бюджетную экономию средств, важно в том числе измерять те расходы, которые несут органы государственной и муниципальной власти при проведении таких закупок с точки зрения трансакционных издержек – затраты, которые в большинстве случаев покрываются государственными институтами априорно, что в итоге может нивелировать эффект экономии для бюджета.

Так, Яковлев [Yakovlev, 2016] и другие подчеркивают важность измерения закупочных расходов, по оценкам которых, такие расходы на администрирование государственных закупок в среднем в РФ составляют 0,6% от общего объема контрактов. Эти расходы покрываются государственными органами во всех случаях, даже если конкурентные процедуры не привели к бюджетной экономии за счет падения начальной максимальной цены контракта.

Константино [Costantino, 2012] также исследует проблему измерения дополнительных затрат на проведение закупочных процедур, но в контексте количества участников отдельной закупки, что, по его мнению, влияет на итоговую общую «выгоду» от проведения конкурентной процедуры. Хаккинен и Кеттунен [Häkkinen, Kettunen, 2015] выявили необходимость учета затрат на координацию между поставщиком и заказчиком при расчете оптимального размера заказа на поставку товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Согласно исследованию, проведенному компанией PwC [PwC, 2011], затраты на организацию и проведение закупок зачастую не коррелирует с размером начальной цены контракта, что означает, что при проведении закупок малого или среднего объема затраты на их проведение будут пропорционально выше. Это одна из причин, почему в ЕС сумма для контрактов, которые требуется проводить с использованием конкурентных процедур, установлена на пороге выше в 125 000 евро (\approx 9 400 000 руб.), (здесь и далее по курсу ЦБ РФ на 05.11.2018) общие же расходы участников и поставщиков составили в среднем от 18 до 29% от начальной максимальной цены контракта.

Другое исследование, проведенное Яковлевым [Yakovlev, 2017] на примере закупок Воронежского государственного университета, также показало, что «небольшие» и «средние» закупки имеют самые высокие относительные затраты на проведение. Доля средних затрат на закупку в общей стоимости контракта в данном случае составила 19,1% для закупок малого объема, 6,1% для средних закупок и 1,1% для крупных контрактов. В среднем этот показатель составлял 3,2%, что в том числе подвергает сомнению эффективность обязательного применения формальных процедур для «малых» закупок.

Проанализируем европейский опыт проведения закупок малого объема, сравним основные используемые ценовые пороговые значения в пересчете на рубль, для возможности интерпретации на отечественные пороговые значения в 100 тыс. руб., и 400 тыс. руб.

Так, французское законодательство основывается на принципе пропорциональности при регламентации размещения информации о будущих закупочных процедурах, и на более жестких правилах при составлении отчетности об уже проведенных закупках малого объема. Контракты ниже 4000 евро ($\approx 300\,000$ руб.) полностью освобождаются от обязательной публикации информации, в то же время информация о контрактах стоимостью выше 90 000 евро ($\approx 6\,750\,000$ руб.), но меньше общеевропейского порога в 125 000 евро, должна быть лишь опубликована на специальных разделах официального сайта государственных закупок Франции [Popescu, 2016], кроме этого, изменения, которые вступили в силу с 1 апреля 2016 года, установили, что для контрактов ниже порога в 25 000 евро ($\approx 1\,875\,000$ руб.), также возможно заключение контракта без публикации уведомления и проведения конкурентных процедур [Baeyens, www].

В Польше подход к определению малых закупок является аналогичным. Несмотря на то, что в отдельных случаях контроль является более строгим, пороговые значения закупок малого объема на выполнение работ установлены в размере 20 000 евро ($\approx 1\,500\,000$ руб.), а контракты на поставку товаров и оказание услуг в размере 10 000 евро ($\approx 750\,000$ руб.).

В системе госзакупок Бельгии аналогом закупок малого объема является контракты, заключаемые менее чем на 8,500 евро ($\approx 640\,000$ руб.) в «устной форме» (concluded orally), при этом также применяются общие принципы равенства, отсутствия дискриминации, прозрачности и конкуренции.

Нидерланды в своей политике по регулированию закупок малого объема используют анализ затрат, которые потенциально несут участники и заказчики при организации неконкурентных способов закупок, и затем определяют уровни рентабельности участия, что позволяет сформировать более гибкие пороговые ценовые значения. Такая политика обусловлена в том числе имеющимися исследованиями, которая показывают, что для ЕС [Baeyens, www], чтобы участник торгов в среднем смог покрыть свои минимальные издержки на участие в закупках, которые составляют 33 600 евро ($\approx 2\,520\,000$ руб.), он должен принять участие как минимум в 21 конкурентной процедуре, чтобы с вероятностью 21,56% выиграть как минимум 4 из них. В случае с контрактами на малые суммы, сделать это практически невозможно, что в противном случае с одной стороны приведет к общему снижению конкуренции на процедурах, с другой снизит итоговую бюджетную экономию, именно поэтому, в Нидерландах контракты с низкой стоимостью освобождаются от регламентации общими правилами государственных закупок. Упрощенная процедура в таком случае называется «*één op één*» (один на один). Пороговые значения для таких закупок не установлены, но, выделено, что контракт считается «малым», в случае если:

стоимость контракта ниже:

- 50.000 евро (без НДС для контрактов на поставку и услуги) ($\approx 3\,750\,000$ руб.)
- 150 000 евро (без НДС для работ) ($\approx 11\,250\,000$ руб.)

Заключение

Таким образом, проведя анализ существующей практики проведения закупок малого объема, можно отметить, что подход стран Европейского союза заключается в формировании закупочной среды исходя из предпосылок меньшей регламентации малых закупок. Ряд эмпирических исследований, в том числе российских ученых, подтверждают значительный рост

транзакционных издержек при попытке распространять конкурентные механизмы на такие закупки. В России в настоящее время применяется иной подход, направленный на регулирование данных закупок через внедрение электронных порталов с целью повышения прозрачности, однако как было указано выше, негативным фактором такого решения является рост транзакционных издержек сторон при удовлетворении нужд государства.

Библиография

1. Автоматизация закупок малых объемов. Итоги исследования «Малые закупки. Три рубля – не деньги?!». URL: https://fogsoft.ru/press/project_small_purchase/research-small-purchases-results/
2. Донское правительство и ФАС России создают условия для развития конкуренции. URL: <http://www.donland.ru/>
3. Единый агрегатор торговли для закупок малого объема «Березка». URL: <https://agregatoreat.ru/>
4. Коммонс Дж. Институциональная экономика (в переводе Курышевой А.А.) // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5. №4. С. 59-70.
5. ОНФ представит новый пакет замечаний к новому же регламенту агрегатора торговли «Березка». URL: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/1105>
6. Правительство Ростовской области. Постановление от 30 мая 2018 № 355 «О некоторых вопросах, связанных с организацией осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)».
7. Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 824-р «О создании единого агрегатора торговли, с использованием которого заказчики вправе осуществлять закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
8. Региональный портал малых закупок. URL: <https://rostovoblzmo.rts-tender.ru/>
9. Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. СПб.: Лениздат; CEV Press, 1996. 702 с.
10. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.
11. Baeyens B. et al. Small public procurement contracts. A commented comparison of the French, Dutch and Belgian legal treatment. URL: <http://public-proc-mgmt.be/data/documents/Small-public-procurement-contracts.pdf>
12. Costantino N. et al. Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs // Journal of Purchasing & Supply Management. 2012. Vol. 18. №. 3. P. 189-198.
13. Häkkinen K., Kettunen O. Incorporating coordination costs into purchasing lot size decisions // International Journal of Procurement Management. 2015. Vol. 8. №. 4. P. 476-493.
14. Popescu A., Onofrei M., Kelley C. An overview of European good practices in public procurement // Eastern Journal of European studies. 2016. Vol. 7. P. 81-90.
15. Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission. London: Economics and Ecorys, 2011. P. 128.
16. Yakovlev A. Estimation of costs in the Russian public procurement system // International Journal of Procurement Management. 2017. №1. P. 70-88.
17. Yakovlev A. et al. System of Public Procurements in Russia: on the Road of Reform // Higher School of Economics Policy Paper. 2010. P. 43.

Small-scale government procurement in Russia: between transparency and costs

Sergei S. Tsygankov

Lecturer,
Southern Federal University,
344006, 105/42, Bol'shaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: sscygankvov@sfedu.ru

Vadim A. Syropyatov

Postgraduate,
Southern Federal University,
344006, 105/42, Bol'shaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: syr.vadim04@gmail.com

Abstract

The study aims to assess the possible risk and consequences of the regulation of small volume purchases in the contract system through the use of a special single electronic portal, a possible increase in transparency from which may be accompanied by a parallel increase in transaction costs, which has already been identified in a number of domestic and foreign scientific studies concerning the determination of optimal price boundaries between purchases of small and medium volume. Having analyzed the current practice of conducting small-scale procurement, it can be noted that the approach of the countries of the European Union is to form a procurement environment based on the prerequisites for the lesser regulation of small purchases. A number of empirical studies, including Russian scientists, confirm a significant increase in transaction costs when trying to extend competitive mechanisms to such purchases. In Russia, a different approach is currently used to regulate these purchases through the introduction of electronic portals with the aim of increasing transparency, but as mentioned above, a negative factor in this decision is the increase in parties' transaction costs in meeting the needs of the state. As a result of the study, among other things, price thresholds were set for regulating the procurement of small volumes of different countries of the European Union, which are many times higher than the values of the contract system of Russia. Thus, the approach to the regulation of small purchases, currently used in Russia, carries significant risks for the contract system.

For citation

Tsygankov S.S., Syropyatov V.A. (2018) Gosudarstvennye zakupki malogo ob"ema v Rossii: mezhdru transparentnost'yu i izderzhkami [Small-scale government procurement in Russia: between transparency and costs]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (12A), pp. 133-139.

Keywords

Public procurement, small volume procurement, contract system, transaction costs, transparency.

References

1. Avtomatizatsiya zakupok malyykh ob'emov. Itogi issledovaniya «Malye zakupki. Tri rublya – ne den'gi?!» [Automation of purchases of small volumes. The results of the study “Small purchases. Three rubles are not money?!”. Available at: https://fogsoft.ru/press/project_small_purchase/research-small-purchases-results/ [Accessed 10/10/2018]
2. Baeyens B. et al. *Small public procurement contracts. A commented comparison of the French, Dutch and Belgian legal treatment*. Available at: <http://public-proc-mgmt.be/data/documents/Small-public-procurement-contracts.pdf> [Accessed 10/10/2018]
3. Commons J. (2007) *Institutsional'naya ekonomika (v perevode Kuryshevoi A.A.)* [Institutional Economics]. *Ekonomicheskii vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta* [Economic Bulletin of Rostov State University], 5, 4, pp. 59-70.

4. Costantino N. et al. (2012) Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 18, 3, pp. 189-198.
5. *Donskoe pravitel'stvo i FAS Rossii sozdayut usloviya dlya razvitiya konkurentsii* [The Don Government and the FAS Russia create conditions for the development of competition]. Available at: <http://www.donland.ru/> [Accessed 10/10/2018]
6. *Edinyi agregator trgovli dlya zakupok malogo ob'ema «Berezka»* [A single aggregator of trade for the purchase of small volume “Birch”]. Available at: <https://agregatoreat.ru/> [Accessed 10/10/2018]
7. *Federal'nyi zakon «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ* [Federal Law “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs” of April 5, 2013 No. 44-ФЗ].
8. Häkkinen K., Kettunen O. (2015) Incorporating coordination costs into purchasing lot size decisions. *International Journal of Procurement Management*, 8, 4, pp. 476-493.
9. *ONF predstavit novyi paket zamechanii k novomu zhe reglamentu agregatora trgovli «Berezka»* [ONF will present a new package of comments to the new regulations of the Birch trade aggregator]. Available at: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/1105> [Accessed 10/10/2018]
10. Popescu A., Onofrei M., Kelley C. (2016) An overview of European good practices in public procurement. *Eastern Journal of European studies*, 7, pp. 81-90.
11. *Pravitel'stvo Rostovskoi oblasti. Postanovlenie ot 30 maya 2018 № 355 «O nekotorykh voprosakh, svyazannykh s organizatsiei osushchestvleniya zakupok tovarov, rabot, uslug u edinstvennogo postavshchika (podryadchika, ispolnitelya)»* [Government of the Rostov region. Decree of May 30, 2018 No. 355 “On some issues related to the organization of procurement of goods, works, services from a single supplier (contractor, performer)”].
12. (2011) *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission*. London: Economics and Ecorys.
13. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28 aprelya 2018 g. № 824-r «O sozdanii edinogo agregatora trgovli, s ispol'zovaniem kotorogo zakazchiki vprave osushchestvlyat' zakupki dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [Order of the Government of the Russian Federation of April 28, 2018 No. 824-p “On the creation of a single aggregator of trade, with the use of which customers have the right to make purchases to meet state and municipal needs”].
14. *Regional'nyi portal malykh zakupok* [Regional portal of small purchases]. Available at: <https://rostovoblzmo.rts-tender.ru/> [Accessed 10/10/2018]
15. Williamson O. (1996) *Ekonomicheskie instituty kapitalizma: Firmy, rynki, «otnoshencheskaya» kontraktatsiya* [Economic institutions of capitalism: Firms, markets, relation-based contracting]. St. Petersburg: Lenizdat; CEV Press Publ.
16. Yakovlev A. (2017) Estimation of costs in the Russian public procurement system. *International Journal of Procurement Management*, 1, pp. 70-88.
17. Yakovlev A. et al. (2010) System of Public Procurements in Russia: on the Road of Reform. In: *Higher School of Economics Policy Paper*.