

© 2013 г.

Ирина Смотрицкая

доктор экономических наук

зав. сектором Института экономики РАН

(e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор

зав. сектором Института проблем развития науки РАН

(e-mail: esterbio@rambler.ru)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: К НОВОМУ КАЧЕСТВУ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

В российской экономике создается новый институт – государственная контрактная система. При этом особое внимание должно быть уделено формированию условий и механизмов, обеспечивающих повышение качества управления государственными закупками, развитие регулирующих функций контрактной системы, повышение эффективности государственных закупок.

Ключевые слова: государственный заказ, закупки, государственная контрактная система, общественные потребности, управление закупками, контракты жизненного цикла, эффективность государственных закупок.

С 1 января 2014 г. после длительных и острых обсуждений вступает в силу федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее закон о КС)¹. Каковы перспективы повышения эффективности обеспечения общественных потребностей за счет реализации регламентированного законом комплексного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов от планирования до приемки и оценки результатов?

Актуальность проблем, рассматриваемых в настоящей статье, обусловлена тем, что на современном этапе государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, который обеспечивает и фактически отражает качество отношений государства, бизнеса и общества. Это качество, к сожалению, еще не на достаточно высоком уровне. Выступая

¹ Об идеологии данного закона, проблемах его разработки и принятия см.: Смотрицкая И., Черных С. От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9. С.53-66.

4 октября 2013 г. на заседании Государственного совета, посвященном выработке мер по повышению эффективности бюджетных расходов, президент РФ В. Путин отметил, что по итогам прошлого года в стране было выявлено нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок на сумму свыше 130 млрд руб. Так, выборочная проверка госзакупок за 2012 г. показала, что 60 процентов из более чем десяти тысяч закупок было проведено с нарушениями. В целом за прошлый год в интернете было размещено свыше 3,4 миллиона государственных и муниципальных заказов на общую сумму около 8 трлн руб.¹ В этой связи разработка методологии построения модели управления закупками, опирающейся на контрактную систему, развитые контрактные механизмы на макро – и микроуровне в единстве с другими инструментами государственного управления представляется чрезвычайно важной задачей для формирования новой стратегии социально-экономического развития страны.

Под контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд понимается совокупность участников контрактной системы, в том числе: федеральный орган исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы; федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования, управления и контроля в сфере закупок; заказчики, участники закупок; специализированные организации, операторы электронных площадок; органы единой информационной системы в сфере закупок; потенциальные исполнители (подрядчики, поставщики). В соответствии с законом о контрактной системе (КС) заказчики осуществляют закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно для:

- достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования), государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами;
- исполнения международных обязательств РФ, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация.

¹ Лента. Ру. Экономика. 4 октября 2013. <http://lenta.ru/news/2013/10/04/publicfin/>

- выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Контрактная система основывается на принципах открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Анализ ключевых изменений, вносимых в соответствии с законом о КС в систему организации и регулирования государственных и муниципальных закупок, позволяет сделать вывод о формировании институциональных основ для перехода к новому качеству управления закупками.

В отличие от федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (до конца 2013 г. – базового нормативного регулятора в данной сфере) новый закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как единый цикл, состоящий из следующих основных этапов: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение, мониторинг и аудит государственных контрактов.

Концепция развития КС предусматривает расширение способов закупки, добавление двухэтапных закрытых конкурсов, размещение способом запроса предложений, усиление фактора предквалификации. При осуществлении закупок могут использоваться как конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и закупки у единственного поставщика. Конкурентными способами являются конкурсы, в том числе открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс и аукционы (в электронной форме и закрытые аукционы), запрос котировок, запрос предложений. В соответствии со статьей 31 закона о КС государственные уполномоченные органы (заказчики) наделены правом вводить дополнительные квалификационные требования к участникам определенных конкурсов

(с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием и др.). В том числе к наличию: оборудования, финансовых и материальных ресурсов, профессиональных специалистов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта; соответствующей деловой репутации.

Существенная роль в повышении качества управления закупками отведена созданию комплексной единой информационной среды государственных закупок. В настоящее время заложены основы взаимосвязанной информационной структуры, которая позволяет консолидировать и обрабатывать сведения о размещении государственных заказов и заключении государственных контрактов. Однако для формирования государственной закупочной политики в контексте контрактной системы необходимым условием выступает формирование единого информационного электронного пространства государственных закупок, которое предполагает единство стандартов и параметров при единой поисковой аналитической системе и единой информационной структуре. В соответствии с законом о КС такая единая информационная система будет содержать: планы и планы-графики закупок; информацию о реализации планов; реестр контрактов, заключенных заказчиками; реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); реестр банковских гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний.

По нашему мнению, приоритетным условием повышения эффективности контрактных отношений выступает реализация принципа единства стандартов и параметров контрактации, предусмотренного в данной системе. В этой связи одной из ключевых проблем реализации закона о КС является разработка библиотеки типовых контрактов и типовых условий контрактов, библиотеки типовых форм конкурсной документации, технических заданий, стандартизации документооборота. Ряд субъектов РФ в рамках своих полномочий ведут активную работу по созданию такой информационной базы, например, в Москве она включает 330 видов контрактов, при этом идет дальнейшая стандартизация форм и разработка типовых технических заданий.

Важной новацией является общедоступный и безвозмездный доступ субъектов рынка закупок к большому массиву аналитической и нормативно-методической информации. Данный блок единой системы будет содержать информацию о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о размещаемых заказчиками запросах (в

соответствии с ч 5. статьи 22 закона о КС) цен товаров, работ, услуг. Он будет включать все нормативно – правовые акты и методические рекомендации, регулирующие контрактные отношения. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, будет размещаться на официальных сайтах. Такая информационная база даст возможность на постоянной основе проводить комплексный анализ состояния государственных и муниципальных закупок, предотвращать системные кризисы, осуществлять мониторинг размещения и реализации государственных заказов, повысить действенность контроля за результативностью использованием бюджетных средств.

Организационные и управленческие новации, предусмотренные законом о КС, коснутся государственных и муниципальных заказчиков, поставщиков – участников закупок.

В соответствии с данным законом заказчики обязаны готовить трех-летний и годовой планы закупок, в особом порядке корректировать и уточнять их. Если раньше заказчики обосновывали только начальную цену закупки, то со следующего года они обязаны будут обосновать и предмет закупки, и способ закупки, и требования к участникам закупки. Соответственно для реализации новых функций потребуются квалифицированные кадры, создание специальных контрактных служб. В случае, если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 млн руб., заказчик может не создавать контрактную службу, а назначить должностное лицо, ответственное за осуществление закупок, исполнение контрактов, – контрактного управляющего, имеющего специальную профессиональную подготовку.

Законом о КС регламентирована существующая тенденция к централизации ряда функций для снижения издержек процесса закупок. В рамках контрактной системы возможны варианты централизации определенных функций в специальном казенном учреждении, в отраслевом ведомстве, органе исполнительной власти для территориальных органов и подведомственных учреждений. Могут быть расширены и функции уполномоченного органа, за счет его участия в планировании, заключении и исполнении контрактов. Полномочия по муниципальным закупкам по соглашению между субъектом федерации и муниципальным образованием могут быть переданы на уровень субъекта Федерации.

Выбор между централизацией и делегированием полномочий на разных уровнях контрактной системы, по нашему мнению, должен приниматься на основе комплексного анализа следующих ключевых аспектов

закупок: контроль и возможная экономия транзакционных издержек; уровень стандартизации продукции; доля закупок стратегической и инновационной продукции; состояние и динамика рынка; наличие финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Очевидно, что централизация позволяет сократить издержки за счет экономии на масштабе закупок, отсутствия дублирования функций, совместного использования инфраструктуры, ресурсов, знаний. Однако экономия издержек за счет масштаба закупок в большей степени возможна при условии централизации закупок стандартной продукции. Как показывает практический опыт, при закупках наукоемкой, технологически сложной и инновационной продукции более эффективна децентрализованная форма закупок, позволяющая использовать дифференцированный (индивидуальный) подход и гибкие формы контрактных соглашений.

Принятый закон о КС формирует институциональные условия для формирования нового алгоритма взаимодействия между государственными заказчиками и поставщиками. Нормативно закреплена (статья 34) зеркальная ответственность за невыполнение условий и расторжение контрактов со стороны как государственных и муниципальных заказчиков, так и исполнителей контрактов. Контракт должен включать обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Например, в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней).

Кроме того, государственные контракты теперь могут иметь специальные условия, например, обязательное привлечение при исполнении контрактов субподрядчиков, которые являются субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями. При этом заказчики будут обязаны предоставлять ценовую преференцию 15% учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, что ранее делалось крайне редко. Таким образом, закон о КС сделал значительные подвижки для повышения роли государственного контракта как «мягкого» рыночного инструмента регулирования социально-экономического развития. Однако для эффективной реализации данных преференций необходима разработка и внедрение соответствующих механизмов на основе использования существующего практического опыта, в том числе частных рыночных структур.

Например, по статистике электронной торговой площадки *Tender.Pro*, на долю малых и средних предприятий-поставщиков у них приходится примерно 85% стоимостной доли договоров, заключенных по итогам открытых процедур закупки в электронной форме. Это достигается за счет особенностей закупаемой в электронной форме номенклатуры и обеспечения максимально комфортного доступа поставщиков к электронным закупкам компаний, в том числе проводящим закупки согласно федеральному закону от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (естественные монополии, государственные корпорации, предприятия ЖКХ и т.д.). На данной площадке для участников закупок действует тариф 2500 рублей в месяц в виде абонентской платы. Этот тариф позволяет участвовать в любом количестве тендеров, а комиссии за победу не взимаются. Все затраты компании-поставщика ограничиваются абонентской платой. Другая особенность площадки – организаторы конкурсов могут бесплатно приглашать неограниченное количество традиционных поставщиков участвовать в своих закупках.

В системе *Teclot.com* вопрос доступа поставщиков к участию в закупке решен другим способом. Любой поставщик может бесплатно принять участие в неограниченном количестве закупок, более того, бесплатной является и организация закупок. Оплату осуществляет только победитель в строго ограниченной сумме – 1% от стоимости лота, но не более 3500 руб. Например, при победе в закупке на сумму 100 тыс. руб. победитель оплачивает 1000 руб. (1 %); если выиграна закупка на сумму 1 млн руб. – то 3500 руб., что составляет всего 0,35% от общей суммы. Чем больше стоимость закупки, тем меньше оплата в процентном выражении. Таким образом, тарифы на электронных торговых площадках позволяют представителям малого и среднего бизнеса участвовать в закупках крупных коммерческих компаний. Такие тарифы стимулируют поставщиков принимать участие в электронных конкурсах, что обеспечивает рост доли закупок в электронной форме в общем ежегодном объеме закупок заказчиков открытым конкурентным способом.

Одним из основополагающих принципов деятельности КС является формирование института общественного контроля, важнейшей функцией которого станет обязательное общественное обсуждение формата и стартовой цены государственной закупки.

В настоящее время как минимум половина сверхдорогих госзакупок проводится в обход конкурентных процедур. К такому выводу пришли эксперты Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), проана-

лизировав госконтракты стоимостью свыше 1 млрд руб. Общий объем рассмотренных НАИЗ торгов составил 153 млрд руб. (12 закупок с не подведенными итогами на сумму 64,9 млрд руб. и 40 закупок с подведенными итогами на сумму 88,1 млрд руб.). Согласно анализу НАИЗ, лидером по нарушениям стал пункт 2 части 1 статьи 17 федерального закона «О защите конкуренции» – создание преимущественных условий участия в торгах. В результате 58% закупок (с начальной стоимостью свыше 1 млрд руб.) по стоимости и 48% количества закупок за период с 22 февраля 2012 г. по 5 марта 2012 г. осуществлялись в условиях отсутствия конкуренции¹.

В соответствии с поручением правительства РФ Министерством экономического развития разработана Концепция общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд руб., основными принципами которой является открытость и прозрачность. В общественном обсуждении могут на равных условиях принимать участие любые юридические лица, вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, любые физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, представители органов государственной власти и местного самоуправления. Все поступившие в ходе общественного обсуждения замечания и предложения его участников, ответы заказчиков на поступившие замечания, заключения контрольных органов, протокол подведения итогов обсуждения должны быть опубликованы для неограниченного доступа на официальном сайте информации о размещении заказов РФ zakupki.gov.ru.

По оценке Минэкономразвития² полноценная реализация закона о КС позволит резко сократить уровень коррупции в сфере закупок. Так, в настоящее время около 39% государственных закупок (2,8 трлн руб. ежегодно) осуществляется у единого поставщика, а значит вне конкурентной среды. При этом в Москве, которая фактически внедрила контрактную систему государственных и муниципальных закупок в рамках пилотного проекта, у единственного поставщика (в первом квартале 2013 г.) было осуществлено всего 19% закупок. За два года в Москве удалось сэкономить на закупках около 250 млрд руб., или 20% от первоначально планируемого уровня.³

¹ РБК daily. 21 марта 2012

² А. Белоусов. Выступление на форуме "Госзаказ-2013», режим доступа: [http:// www. forum-goszakaz.ru](http://www.forum-goszakaz.ru)

³ А.Шаронов. Выступление на форуме "Госзаказ-2013», режим доступа: [http:// www. forum-goszakaz.ru](http://www.forum-goszakaz.ru)

Вместе с тем успех реализации новой системы управления закупками будет зависеть от того, в какой форме будут приняты нормативные акты, связанные с законом о КС. По оценке Минэкономразвития, предстоит принять более 60 нормативных актов, из которых 38 уже в 2013 г. Таким образом, предусмотренные законом новации требуют дополнительной проработки по следующим ключевым аспектам:

- формирование соответствующей институциональной базы на основе согласования и внесение необходимых изменений в федеральные законодательные акты (Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ и др.);
- создание полноценной нормативно-правовой и методической основы для обоснования и планирования закупок, в том числе на межотраслевом и межрегиональном уровне;
- регламентация и введение различных форм «новых» контрактов для долгосрочного сотрудничества государства и частного бизнеса;
- увязка контрактов с социальными проблемами регионов;
- формирование соответствующей организационной структуры, создание системы профессиональной подготовки кадров.

С учетом принятия закона о КС нуждается в более полном наполнении понятие «эффективность общественных закупок». По нашему мнению, данное понятие должно включать в себя, во-первых, результативность как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, во-вторых, экономичность как эффективность закупочной деятельности на разных стадиях процесса размещения и реализации государственных заказов, и, в-третьих, «внешнюю» эффективность системы как влияние на социально-экономическое развитие страны. Например, для понимания сущности социальных эффектов в контексте производства бюджетных услуг необходимо ввести дефиницию «социальный эффект бюджетной услуги», соответствующие критерии и индексы оценки.

Очевидно, что результативность, экономичность и внешняя эффективность системы закупок теснейшим образом связаны между собой и, по сути, выражают лишь различные аспекты эффективности общественных расходов. Данный подход соответствует и современной международной концепции закупок Sustainable Procurement (государственные закупки в целях устойчивого социально-экономического развития), где существенная роль в повышении качества закупок отведена стимулирующим меро-

приятиям для соблюдения государственными заказчиками трех базовых принципов (triple baseline): экономичности, экологичности и социальной полезности закупок в масштабах всего общества. Так, в США нормы и требования Sustainable Acquisition Policy инкорпорированы непосредственно в Кодекс федерального регулирования, которым, в частности, установлены требования к эффективности и экологичности производства, потребления (использования) и утилизации заказываемой (разрабатываемой) продукции.¹ При этом по ряду критериев более конкретные (обязательные) требования к закупаемой (разрабатываемой) продукции установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах, в частности Federal Energy Management Program (FEMP).

Как уже отмечалось, при создании государственной контрактной системы сделаны определенные шаги к расширению критериев оценки эффективности закупок. Так, при закупке помимо функциональных и качественных введены экологические характеристики объектов закупок, регламентирован переход от показателя экономичности к результативности закупок. В настоящее время разрабатывается соответствующая нормативно-методическая база.

Представляется важным, что при оценке и сопоставлении заявок вместо критерия «цена контракта» теперь может использоваться критерий «стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта». Это создает условия при реализации крупных (в первую очередь инфраструктурных) проектов перейти от экономичности закупок к достижению их эффективности на основе заключения контрактов жизненного цикла (КЖЦ).

Контракт жизненного цикла – это договор, по которому исполнитель берет на себя весь комплекс работ на создаваемом, а потом и обслуживаемом объекте. Как справедливо отмечается, «в российском законодательстве пока нет самого понятия “контракт жизненного цикла” – ни как разновидности концессии, ни как формы ГЧП. Сегодня КЖЦ называют договором купли-продажи с рассрочкой платежа. Однако это не мешает подобным проектам реализовываться, например, в Санкт-Петербурге, где по такой схеме проводятся некоторые госзакупки, или в Москве, где столичный метрополитен планирует на основе контракта жизненного цикла организовать поставку и эксплуатацию вагонов².

¹ Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter D. Part 23.

² Эксперт. 2013. № 24. С.30

В мировой практике наиболее масштабные и дорогостоящие проекты по модели контрактов жизненного цикла реализуются в инфраструктурном строительстве. В первую очередь это проекты, связанные с транспортом, – железные дороги, тоннели, мосты и переправы. Например, в Западной Европе к 2020 г. по схеме КЖЦ предполагается возвести 1165 км высокоскоростных железнодорожных магистралей, или 41% от общей сети. В Великобритании до 90% дорог общего пользования (в том числе тоннель под Ла-Маншем) строится и ремонтируется именно по контрактам жизненного цикла. КЖЦ в таких случаях помогают правильно выстроить отношения между государством и частным сектором и привлечь инвестиции в крупные проекты, априори являющиеся долго окупаемыми или убыточными.

Огромные инвестиции в транспорт сегодня анонсирует и российское правительство. Так, по данным Минтранса, до 2020 г. в развитие транспортной инфраструктуры будет вложено 12,3 трлн руб., из них госинвестиции составят 7,3 трлн, еще 5 трлн должно быть привлечено за счет различных механизмов внебюджетного финансирования государственно-частного партнерства. В общую сумму входят затраты не только на автомобильные дороги, но и на авиасообщение, а также ассигнования РЖД на железные дороги. Чтобы максимально эффективно инвестировать эти огромные деньги, было бы правильно использовать механизм КЖЦ. Тем более что, по подсчетам аналитиков, при прочих равных такие контракты позволяют экономить 30% на строительстве и последующей эксплуатации. К тому же государству не нужно вкладывать сразу большую сумму: сделав заказ, оно может рассчитывать за объект десятилетиями, да и то только после ввода его в эксплуатацию¹.

Однако закон о КС лишь отчасти учёл успешный мировой опыт. Законом установлено, что такие контракты могут заключаться только в случаях, предусмотренных нормативным правовым актом правительства РФ. При этом на современном этапе в стратегических закупках высокоразвитых стран приоритетную роль играет не ценовое предложение, а «value» (от англ. – ценность, важность) закупки. В этой связи при заключении контрактов оценивается совокупная стоимость владения (ТСО – Total Cost of Ownership)² закупаемым объектом в течение предполагаемо-

¹ Обухова Е. На всю жизнь // Эксперт. 2013. № 24 С. 30

² Совокупная стоимость владения (ТСО – Total Cost of Ownership) – общая величина целевых затрат (как прямых, так и косвенных), которые вынужден нести владелец с момента начала реализации вступления в состояние владения до момента выхода из состояния владения.

го периода владения. Это приводит к тому, что решения о заключении контрактов принимаются не на основе оценки сумм первоначальных инвестиций, а на основе расчета суммарной стоимости и эффективности владения. Таким образом, в рамках отечественной контрактной системы еще недостаточно развит целостный подход к учету затрат и результатов в сфере государственных закупок, в первую очередь, на базе использования комплексной суммарной оценки стоимости владения закупаемой продукции, ее полезности для общества.

Принятием федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закладывается основа для реализации «управленческой революции» в сфере государственных и муниципальных закупок. Комплексный подход к процессу закупок, качественно новый уровень обоснования и планирования, обеспечение прозрачности и общественного контроля на всех этапах, расширение качественных критериев оценки заявок при выборе поставщиков и усиление значения квалификационных критериев оценки заявок – все эти новации базируются на результатах широкого общественного профессионального обсуждения проекта закона и соответствуют мировой практике. В то же время многие проблемы повышения качества управления закупками требуют более глубокой проработки, сбалансированной взвешенной оценки «необходимой и возможной» эффективности закупок, в первую очередь, для обеспечения социально-экономических потребностей общества.
