

Статья посвящена анализу современного законодательства в сфере размещения заказов в России. Показаны некоторые его слабые стороны с точки зрения противодействия коррупции и обеспечения эффективности бюджетных расходов. Предлагаются подходы к модернизации правовой базы, регулирующей сферу закупок продукции для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственный заказ, государственные закупки, коррупция, эффективность размещения заказов

Всё ли ладно с законодательством о размещении государственных и муниципальных заказов?

В.В.МЕЛЬНИКОВ, кандидат экономических наук, Новосибирский государственный технический университет. E-mail: vv_m_ru@mail.ru

Экономия или эффективность?

Многообразие толкований нормативных актов, регулировавших российскую систему государственных закупок в 1990-х и начале 2000-х годов, вызвало насущную потребность в изменениях, которые предполагалось воплотить в едином законе о размещении государственных и муниципальных заказов. Предыдущая попытка модернизации, состоявшая в принятии в 1999 г. базового закона № 97-ФЗ, оказалась неудачной: его формулировки требовали дополнительных подзаконных актов, и это не позволило ему стать законом прямого действия. Исходившая от него опасность разрушения системы закупок, уже сложившейся в соответствии с Указом президента РФ № 305¹, предопределила нежелание губернаторского корпуса в Совете Федерации голосовать за распространение сферы применения закона на приобретение продукции за счет финансовых средств регионов. Муниципальный заказ на тот момент и вовсе выпал из поля зрения законодателей.

Активные обсуждения нового базового закона о размещении государственных и муниципальных заказов проходили в течение нескольких лет, начиная с сентября 2001 г., в форме

¹ Указ Президента № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г.

конференций, межведомственных согласований, дискуссий в открытой печати и т.п. К 2005 г. Государственной думе и общественности были представлены две его версии: правительственная и депутатская. Правительственная была признана более профессиональной, взята за основу и принята в первых двух чтениях. Оставалось последнее, третье чтение. И вот здесь во всей своей полноте проявилась непредсказуемость российского законотворческого процесса.

Неожиданно одновременно в трёх чтениях был принят принципиально иной, не знакомый общественности вариант закона, известный сегодня как закон № 94-ФЗ, предполагавший технологию открытого аукциона в качестве базового способа осуществления закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. Стоит ли говорить о том, что такая версия закона и такой способ размещения заказа в широком экспертном сообществе не обсуждались? А уж чтобы сделать аукцион основным способом проведения закупочных кампаний – тем более. Из-за отсутствия предварительного обсуждения закон получился недостаточно продуманным, что привело в дальнейшем к его регулярной корректировке, затрагивавшей как технологию размещения заказов, так и его отдельные концептуальные элементы.

Из текста закона № 94-ФЗ видно, что основной целью правительства в процессе построения федеральной контрактной системы было *сокращение расходов бюджета*. Это – вполне резонно – подразумевает, что деньги налогоплательщиков не должны использоваться для необоснованного скрытого субсидирования предприятий. Однако только лишь экономия средств государственного бюджета, данные о которой можно увидеть в официальной статистике, далеко не исчерпывает требования, которым должна удовлетворять система размещения заказов.

Международные принципы функционирования механизма общественных закупок, исходя из которых осуществлялось становление системы государственного и муниципального заказа в России, предполагают его экономичность (снижение затрат на проведение закупочных процедур) и эффективность расходования общественных финансовых ресурсов. Тем, что подразумевает законодатель под эффективностью, будет определяться направление дальнейшего совершенствования системы.

Здесь возможны несколько вариантов, самый сложный из которых – эффективность с точки зрения влияния системы размещения заказов на развитие национального производства. Закупки продукции для государственных и муниципальных нужд становятся при этом инструментом, стимулирующим развитие отечественных предприятий путём создания конкурентного механизма их доступа к общественным финансам, что, в свою очередь, обеспечивает повышение производительности, создание рабочих мест и расширение налоговой базы.

Другой вариант – результативность: достижение некоторых стандартов предоставления общественных благ по средним (или официально определенным) рыночным ценам.

И, наконец, под эффективностью может пониматься экономия, сводящаяся к как можно меньшему расходованию общественных средств.

Последний вариант понимания эффективности – краеугольный камень российского законодательства о государственных закупках. Он препятствует реализации иных функций, которые выполняют государственные заказы в других странах в качестве важного механизма государственного управления:

- стимулирование технологического развития и использования инноваций;
- регулирование международных потоков технологий;
- географическое размещение и наращивание промышленного, научно-технического и военно-технического потенциалов страны;
- помощь при периодическом проведении конверсии военно-промышленного комплекса;
- защиту прав на интеллектуальную собственность и др.²

По существу, речь идет о комплексном использовании системы размещения заказов, предоставляющей инструменты для проведения не только конкурентной, но также структурной, промышленной, отраслевой, научно-технической, инновационной, инвестиционной, региональной и даже внешне-торговой политики.

Обычно в качестве контрпримера приводится система общественных закупок стран Европы, США и Канады, которые

² Подробно функции, выполняемые государственными заказами, рассмотрены в монографии: Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008.

не позволяют себе устанавливать какие-либо барьеры для приобретения наилучшей продукции, в том числе и импортной. Однако эта проблема давно решена ими за счёт применения инструментов скрытого протекционизма – создания многообразных национальных технических стандартов (по уровню шумности, выбросов, упаковке, маркировке, санитарно-гигиеническим нормам, таможенным формальностям и пр.), в значительной мере блокирующих госзакупки товаров, для которых существуют отечественные аналоги.

Госзакупки и коррупция

Еще одним, помимо эффективности расходования государственных и муниципальных средств, важным предназначением закона № 94-ФЗ является *борьба с коррупцией*. Новейшая российская практика осуществления государственных закупок насчитывает значительное количество случаев неэффективного использования общественных ресурсов. Возможность завышения цен при размещении заказов, наряду с отсутствием контроля за закупаемой продукцией, является основным фактором коррупционной ёмкости норм закона. Здесь нельзя удержаться, чтобы не привести несколько ярких примеров³.

В 2009 г. МВД России объявило конкурс на поставку мебели для своих нужд. Лот № 3, называвшийся «Офисная мебель», включал, наряду с прочими предметами разной степени роскошности, две кровати, среди технических характеристик которых были такие: «Каркас и отделка из массива европейской вишни. Декорирование шпоном редких пород дерева с применением ручного подбора и совмещения рисунка. ... Модель должны быть декорированы [так в оригинале. – В.М.] элементами из массива дерева с применением ручной резьбы. Декоративные элементы на изголовье и изножье кровати должны быть покрыты тонким слоем золота – 24 карата»⁴. Из трёх участников конкурса двое не были допущены к участию, конкурс был признан несостоявшимся, и заказ получила единственная допущенная к конкурсу фирма. «Экономия» составила 133701 руб., или 3% от начальной цены лота⁵.

³ А самые свежие примеры можно найти на сайте «РосПил». URL: <http://rospil.net>

⁴ Конкурсная документация № 167-2009к на право заключения государственного контракта на поставку мебели для нужд Министерства внутренних дел Российской Федерации / Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru/Tender/ViewPurchase.aspx?PurchaseId=471351> (документ 167-2009К_КД.doc, с. 42, 46).

⁵ Рассчитано по данным документа 167-2009к_таблица вскрытия-1.xls на той же странице сайта zakupki.gov.ru.

Тендер на строительство участка четвёртого транспортного кольца Москвы длиной 3,9 км выиграла в 2008 г. строительная компания, запросившая за свою работу самую низкую цену – 66 млрд руб. или примерно 663 млн дол. за 1 км (по курсу доллара на тот момент). Большой адронный коллайдер со всей его сверхсложной и сверхсовременной начинкой обошёлся дешевле – 370 млн дол./км, равно как и туннель под Ла-Маншем (314 млн евро/км)⁶.

Помимо закупок весьма дорогих объектов в российской практике можно найти случаи нецелевых или бесполезных с общественной точки зрения расходов.

Исправительная колония № 4, подчиненная управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области, на первое полугодие 2009 г. закупила алкоголя на сумму 510601 руб., хотя алкоголь в данном заведении запрещен⁷.

В Санкт-Петербурге на электронном аукционе (2009 г.) размещался заказ на приобретение шапок из цельного элитного меха норки и песка (до 9000 руб. за штуку) для пациентов психоневрологического интерната № 2⁸.

Приходится констатировать, что действующее законодательство, несмотря на подробно прописанные технологии закупок, не представляет собой значительной преграды для неэффективного или нецелевого использования общественных средств. По данным Росфиннадзора, с 2004 г. по 2008 г. масштабы нарушений при размещении государственных заказов выросли в 8 раз, тогда как расходы бюджета увеличились примерно в 3,5 раза⁹. В 2010 г. до президента официально довели информацию, что в системе государственных закупок России доля «потерянных» денег составляет 20% – 1 трлн руб. (и это консервативная оценка)¹⁰. Необходимо еще раз уточнить, что речь идет не о краже, а о «неэффективных» расходах, осуществленных с применением закона № 94-ФЗ.

Теперь, когда официально признано, что использование коррупционных схем размещения заказов с применением

⁶ Кузнецов И. Большой адронный коллайдер vs. Четвёртое транспортное кольцо / Интернет-портал Urbanus.ru / URL: <http://urbanus.ru/articles/81>.

⁷ Лавров А. Траты чиновников в кризис: 105 млн на рекламу молока и «Инфинити» в придачу // Комсомольская правда. – 2009. – 26 февраля.

⁸ Петлянова Н. И кто здесь нездоров? Смольный закупает для душевнобольных головные уборы из норки и песка // Новая газета. – 2009. – № 87.

⁹ Товкайло М. Наказания за растрату бюджета у нас нет // Ведомости. – 2010. – № 209.

¹⁰ Письменная Е. Украсть триллион // Ведомости. – 2010. – № 206.

действующего законодательства было поставлено на поток, Минэкономразвития и Федеральная антимонопольная служба предложили новый вариант решения проблемы – повсеместный переход к открытым аукционам в электронной форме. Правительство с помощью изменения формальных правил настаивает на переводе максимального количества закупок на электронные аукционы, ожидая, что отсутствие непосредственного контакта между заказчиком и поставщиком перед аукционом позволит повысить эффективность размещения заказов.

Между тем нельзя забывать, что проблема повышения эффективности (а фактически, в понимании создателей закона № 94-ФЗ, относительной экономии) при осуществлении расходов заключается не только в самой процедуре закупки, но и в отсутствии контроля за закупаемой продукцией без чётких требований к её качеству. Во-первых, понятие экономии размывается: можно закупить качественную продукцию один раз на несколько лет, а можно осуществлять идентичную закупку регулярно, каждый год демонстрируя соответствующий высокий показатель. Во-вторых, «эффективно» проведенные торги при отсутствии чётких правил приёма и эксплуатации позволяют коррупционным явлениям возникать на этапе получения заказчиками готовой продукции. В-третьих, «эффективно» проведённый электронный аукцион не означает, что закупленная продукция действительно будет использоваться для общественных нужд. В итоге аукционный механизм перестаёт соответствовать главному мировому принципу госзакупок: осуществление лучшего выбора (best value for money).

Что делать?

Реализация закона № 94-ФЗ, несомненно, имеет ряд позитивных сторон, среди которых можно указать формирование у заказчиков и поставщиков культуры осуществления государственных закупок с использованием конкурентных процедур, появление у них уверенности в возможности отстаивать свои экономические интересы с применением юридических норм – как через процедуру внесудебного обжалования, так и в судебном порядке. Однако на сегодняшний день определённая часть представителей государственных и муниципальных заказчиков недостаточно хорошо понимает содержание громоздкого закона, ориентируясь на ведомственные инструкции и опыт

аналогичной деятельности коллег. А угроза предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях штрафов из собственной зарплаты в случае ошибки приводит к их нежеланию заниматься организацией и проведением торгов. Из-за этого лучшие специалисты покидают рабочие места, а на смену им приходят менее подготовленные.

Ещё одна преграда на пути повышения эффективности системы – неоднозначность результатов работы механизма размещения заказов для самих представителей государства. Каковы плюсы для заказчика, страны, региона, наконец, самого сотрудника в том, что, благодаря его старанию, ответственной и кропотливой работе, расходы бюджетной системы уменьшатся? Сотрудник видит в итоге недостаточно качественный продукт, который, возможно, не хотел бы закупить изначально. Этот продукт произведён, скорее всего, в странах с дешёвой рабочей силой, в то время как администрация в том же бюджете дополнительно изыскивает средства для спасения утопающего местного предприятия, которое вскоре наплодит новых безработных.

При этом проблема погибающего местного предприятия, участвовавшего в процедуре размещения заказа, не в том, что оно плохо работает, а в том, что производит несколько дороже значительно более качественную продукцию. Что неразумно с его стороны, когда аукцион является основным способом размещения заказа, а чётких правил проверки соответствия поставляемой продукции первоначальным требованиям нет.

Из сказанного следует необходимость ряда изменений в нормативных актах, потребность в которых давно назрела.

1. Установление правил расчёта начальной (максимальной) цены контракта, от которой будет рассчитываться экономия. Например, что означают официальные данные об экономии бюджетных средств при использовании метода запроса котировок в 2009 г. в размере 22%, хотя ст. 42 закона № 94-ФЗ предусматривает предварительное исследование рынка? Либо речь идет об изначально значительном завышении начальной (максимальной) цены относительно среднерыночной, либо в итоге закупается продукция худшего качества, чем та, на которую рассчитывал заказчик. Замена запроса котировок на электронный аукцион по-прежнему не гарантирует адекватной оценки величины экономии.

2. Создание истории закупки. Необходимо знать, как используется закупленная продукция, когда была осуществлена её установка (начало использования), когда произведена утилизация. Отсутствие этой информации, наряду с возможностью «исчезновения» бюджетных денег, позволяет осуществлять закупки не только для текущих государственных и муниципальных нужд, но и «на долгую перспективу», а также для удовлетворения своих личных потребностей.

3. Изменение подхода к сбору и предоставлению статистической информации. Необходимо ввести обязательную публикацию статистики закупок по всем уровням власти. А также указывать в протоколах подведения итогов, в статистике торгов, где это возможно, цену единицы закупаемой продукции, а не только цены контракта, в которой может быть заложено большое количество продуктовых позиций. Это позволит отслеживать случаи закупок, осуществленных по ценам выше среднерыночных, и увидеть величину экономии по сравнению с вариантом прямой рыночной контрактации. Кроме того, необоснованное агрессивное снижение цены контракта со стороны победителя будет замечено, и контролирующие органы смогут более тщательно наблюдать за данной закупкой, чтобы не допустить поставки продукции, не соответствующей первоначальным условиям, а также нарушения технологии ее производства. В противном случае статистика закупок не сможет использоваться как инструмент регулирования и прогнозирования возможных нарушений, а будет лишь констатировать факт осуществления очередных расходов государственных и муниципальных средств.

4. Перевести на механизм прямой контрактации некоторые особые виды закупок, например дорожное строительство, и воссоздать систему прямого государственного финансирования по установленным нормативам дорожных ремонтно-строительных управлений. Это позволит сформировать чёткие требования к качеству и обеспечить соблюдение стандартов в строительстве. Сейчас ничто не может воспрепятствовать неадекватному снижению цен на аукционах и возможному отсутствию должного контроля сдаваемых в эксплуатацию дорог и сооружений.

5. Изменить механизм поддержки малого бизнеса, предоставив право малым предприятиям, участвовавшим в размещении заказа, получить определённую долю от его общего объёма при приобретении любых делимых объектов по цене, предложенной победителем (если он не является субъектом малого предпринимательства). Это избавит государственных заказчиков от неразумной траты времени на организацию специальных закупок у предприятий малого бизнеса.

6. Ввести премии сотрудникам, занимающимся организацией закупок (по некоторому перечню закупаемой продукции) в процентах от общей суммы экономии и возможности её аккумулирования и использования при уплате штрафов. При этом необходимо учитывать, что такое изменение без предварительного введения правил определения начальной (максимальной) цены будет способствовать её регулярному завышению.

7. Существует потребность в изменении системы государственных и муниципальных закупок продукции таким образом, чтобы процедурные вопросы размещения заказов не выпадали бы из общего контекста закупочной деятельности, что предполагает принятие отдельных законов о формировании (планировании) государственного заказа и о правилах контроля за поставляемой по госзаказу продукцией.

Ключевой вопрос при этом – *продолжать ли модернизировать всё более громоздкий закон № 94-ФЗ или всерьёз задуматься о его замене одновременно со смещением акцентов с «экономии» на эффективность?*

И наконец, при изменении формальных правил размещения заказа необходимо учитывать, что для успешной работы заказчиков важна взаимосвязь их деятельности с совершенно конкретными для страны или региона результатами: созданием рабочих мест, ростом производства конкурентоспособной продукции, улучшением качества предоставляемых общественных услуг, иначе говоря, возможность почувствовать индивидуальный вклад и социальную ответственность в обеспечении своего настоящего и будущего.