

Эффективность госзаказа: проблемы и перспективы

© 2012 С.М. Анпилов

кандидат экономических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Представлен анализ как действующей системы государственных закупок, так и проекта Федерального закона “О федеральной контрактной системе в сфере закупки товаров, работ и услуг”.

Ключевые слова: государственные закупки, система, анализ, проект, закон, эффективность развития, экономика.

Одним из эффективных путей развития экономической системы является создание системы закупок товаров, работ и услуг. В настоящее время без системы государственных закупок (прोकьюрмента) невозможно полноценное функционирование экономики любого государства. Более того, во многих странах наблюдается четкая тенденция к росту количества государственных закупок, в том числе с применением средств информационного обеспечения и автоматизации. Рассматривая опыт передовых стран мира, можно выделить несколько желаемых тенденций для развития российской системы государственных закупок:

1. Государственные закупки направлены на эффективное удовлетворение потребностей в товарах, работах и услугах. Государство, как и коммерческие организации, во главу угла ставит параметр эффективности. Эффективные закупки являются главной стратегической целью как государства, так и коммерческих организаций. Эффективность заключается в максимально полном объеме удовлетворения потребностей и в приемлемый срок, с лучшим из возможных соотношением цены и качества.

2. Поскольку большей частью проведение закупок в публичном секторе осуществляется государством в виде безотзывной оферты, которая характеризуется постоянством условий закупки со стороны заказчика, эффективные торги возможны только в конкурентных условиях. Поэтому конкуренция является неотъемлемой частью торгов в публичном секторе. Большая конкуренция достигается тогда, когда в торгах участвует максимальное количество потенциальных участников, что без прозрачности закупок и хорошего информационного обеспечения закупок невозможно.

3. Государственные закупки должны помогать развитию малого и среднего бизнеса, национальных предприятий. Информация о проведении закупок должна быть доступна всем без

исключения. Для достижения этого государство должно развивать информационное обеспечение государственных и муниципальных закупок. Исследование эффективного информационного обеспечения невозможно без изучения лучших практик (best practice), поскольку информационное обеспечение является во многом структурированной системой и определяет в целом уровень закупок в стране, поэтому целесообразно будет изучить лучший международный опыт информационного обеспечения закупок.

Основным способом воздействия механизмов государственного управления на экономические процессы является разработка законодательства и контроль его исполнения. Особо следует подчеркнуть значение Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”¹. В этом акте регламентирован порядок размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для нужд заказчиков, проведения конкурсов, аукционов, а также запросов котировок цен на товары, работы и услуги. В нем нормативно закреплено положение о необходимости создания конкурсных, аукционных или котировочных комиссий, а также закреплена норма заключения государственного или муниципального контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, гражданско-правового договора бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг. Важной инновацией в законе являются положения об электронных торгах (торги в электронной форме), позволяющих всем участникам торгов контролировать ход торгов и их результаты.

Одним из условий справедливых и объективных отношений между бизнесом и властью по поводу распределения бюджетных средств, непредвзятости и отсутствия предпочтений при размещении государственных заказов является

прозрачность процесса государственных заказов и закупок, начиная от формирования и планирования до исполнения государственных контрактов. Размещение информации о намерении государственного заказчика приобрести определенный вид продукции дает гарантию привлечения круга потенциальных поставщиков, что, помимо обеспечения публичности, в свою очередь, может привести к изменениям в лучшую сторону в описании условий поставки, качества продукции, гарантий, эксплуатации. Также не следует забывать, что для заказчика размещенная информация служит страховкой от “интриги” закупки, особенно в условиях современного ажиотажного спроса СМИ на скандальные темы размещения госзаказов.

Прозрачность государственных закупок часто выступает в качестве одного из инструментов снижения возможных коррупционных рисков. Во многих государствах прозрачность, как и конкуренция, является неотъемлемым принципом государственных закупок. Для поставщика информация необходима как исходные условия его бизнеса и для финансового, и для ресурсного планирования, определения условий взаимодействия с контрагентами и субподрядчиками оценки и страховки рисков, расчетов дополнительных скидок и преимуществ от интеграции потенциальной поставки в долговременный бизнес-процесс. В то же время поставщик, который ориентируется на рынок продукции для государственных нужд, вправе использовать ретроспективную информацию о прошедших закупках для оценки сегментов рынка и возможности верификации бизнеса. Публикация заказчиком извещения о закупке чего-либо повышает уровень конкуренции на торгах и увеличивает ответственность заказчика, тем самым снижая возможность коррупционных схем.

“Однако ученые-экономисты утверждают, что излишняя прозрачность может привести к росту коррупции (например, при проведении открытых процедур поставщики видят предложения своих конкурентов и могут этим манипулировать, создавая картельные сговоры) или увеличению разного рода издержек (например, издержки публикации закупки, издержки оценочной комиссии и т.д.)”². Одними из наиболее частых коррупционных проявлений в данной сфере являются нецелевое использование/растрата бюджетных средств, незаконные действия в процессе организации государственных закупок, в частности лоббирование интересов аффилированных компаний и организаций, так называемые “откаты” с выигранного тендера. Несомненным шагом вперед стал перевод всех государственных

закупок в электронный формат. Также противодействие коррупции объявлено одной из целей принятия Федерального закона “О федеральной контрактной системе в сфере закупки товаров, работ и услуг” (далее - Закон о ФКС, проект). Актуален вопрос о том, насколько разработчикам проекта удалось приблизиться к заявленной цели и создать эффективные механизмы такого противодействия. Для этого следует попытаться оценить Закон о ФКС с точки зрения наличия коррупциогенных норм, а также нормативного обеспечения “открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении госзаказа”, которое объявлено одним из основных направлений деятельности госорганов по повышению эффективности противодействия коррупции³.

При разработке закона о ФКС целью выступало решение двух задач: с одной стороны, новый закон должен обеспечить эффективное и оперативное удовлетворение нужд госорганов и госучреждений и решение стоящих перед ними задач, с другой - обеспечить максимум контроля закупок во избежание необоснованных трат бюджетных средств и различных коррупционных проявлений. Представляется, что эти две цели отчасти взаимоисключающи, так как эффективные закупки требуют определенной степени гибкости, следовательно, и некоторой свободы усмотрения должностных лиц, а жесткий контроль неизбежно приводит к зарегулированности, ограничениям и удлинению сроков процедур.

Нормы, обеспечивающие контроль (в том числе направленные на противодействие коррупции), можно сравнить с лекарством: если его прописать слишком много, то начнут развиваться побочные негативные эффекты - одни проявления коррупции будут искоренены или сведены к минимуму, но появятся новые проблемы со “здоровьем” системы закупок⁴. Поэтому основной задачей проекта является нахождение оптимального соотношения (баланса) норм, направленных на обеспечение оперативности и эффективности, и норм, обеспечивающих должный контроль. Именно под таким углом зрения надо оценивать коррупциогенность отдельных положений проекта: при принятии Закона о ФКС можно сознательно соглашаться с существованием отдельных коррупционных рисков, если это необходимо для эффективного функционирования системы закупок в целом.

Эффективность госзаказа напрямую зависит от гибкости в применении различных способов размещения, позволяющих учесть особенности ситуации, в которой находится заказчик, и специфику приобретаемого товара. Но отсутствие

четких правил может подтолкнуть заказчика к выбору наименее конкурентных форм закупок и является потенциально коррупциогенным фактором³. На данный момент в проекте недостаточно внимания уделено выбору, и только в положениях о конкретной процедуре закупки (об открытом конкурсе) указано, что заказчик во всех случаях осуществляет закупки путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных Законом о ФКС, когда могут быть применены иные процедуры. Собственно, правил и последствий выбора в проекте практически нет. Если установление случаев применения неконкурентных процедур является вопросом, скорее, экономическим, то последствия выбора тех или иных процедур имеют важное правовое значение и должны быть изложены в законе, что позволит, в частности, усилить антикоррупционный эффект регулирования.

Другим примером потенциально коррупциогенных норм являются нормы проекта о новых способах размещения заказа - о конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, запросе предложений. Очевиден недостаток норм о соответствующих способах размещения - расширяется свобода усмотрения заказчика, который получает право выбрать поставщика, используя достаточно субъективные критерии. Несмотря на риск злоупотреблений со стороны заказчика, такие нормы необходимы для полноценного регулирования закупок специфической продукции и закупок в особых ситуациях, когда проведение открытого конкурса или электронного аукциона неэффективно или невозможно. Законодатель будет решать, насколько обоснованно соглашаться с наличием коррупционных рисков, насколько положительный эффект от реализации новых процедур размещения будет превышать отрицательный эффект от возможных коррупционных правонарушений. Публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются одними из основных принципов противодействия коррупции. Этой норме антикоррупционного законодательства корреспондирует норма Закона о ФКС о принципе открытости (прозрачности) ФКС.

Вслед за Законом о размещении заказов 94-ФЗ (далее - Закон 94-ФЗ) Закон о ФКС уделяет большое внимание информационной открытости системы госзаказа. Функционирует единая информационная система (официальный сайт), позволяющая отслеживать процесс планирования и осуществления закупок и оперативно выявлять недобросовестные практики. Вместе с расширением прав общественных объединений по контролю открытость ФКС является

одним из наиболее действенных механизмов противодействия коррупции, о чем много говорят разработчики проекта.

Если публичность деятельности госорганов обеспечивает контроль административной системы и не является чрезмерным требованием, то полная открытость информации о сделках госзаказчиков с предпринимателями размывает нормальное представление о коммерческой тайне и чревато злоупотреблениями. Регулирование вопросов конфиденциальности в Законе о ФКС неудовлетворительно. В отличие от Типового закона, проект не устанавливает обязанность госзаказчика сохранять в тайне сведения, раскрытие которых может нанести ущерб законным коммерческим интересам поставщиков или препятствует добросовестной конкуренции.

Доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, вправе получить общественные организации, направляя госзаказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов, и, возможно, такая информация будет не только использована для целей контроля и противодействия нарушениям, но и передаваться конкурентам для получения последних необоснованных преимуществ. Поэтому при рассмотрении проекта в Государственной думе его необходимо дополнить правилами, касающимися охраны коммерческой тайны.

Другой проблемный аспект обеспечения открытости системы - регулирование общения (коммуникаций) между заказчиками и участниками размещения (в том числе потенциальными). Во многих случаях такое общение требуется для эффективного размещения заказа. Например, потенциальному подрядчику для подготовки заявки в отношении ремонта или реконструкции какого-либо объекта следует изучить его состояние, потому что не всегда проект работ содержит всю необходимую информацию. Если заказчик не обеспечит возможность всем желающим посетить соответствующий объект, то потенциально могут быть созданы преимущества для "своих", хорошо осведомленных подрядчиков, а также может пострадать качество предложений участников. Проект уделил правилам коммуникации незаслуженно мало внимания. В ряде статей запрещаются переговоры с участниками на стадии размещения.

Размытые правила о допустимых и недопустимых способах коммуникации не способствуют противодействию злоупотреблениям, в том числе коррупционным. Поэтому необходимо выработать единый стандарт коммуникации заказчиков с участниками размещения. На заказ-

чика может быть возложена обязанность взаимодействовать с участниками только в строгих рамках письменных запросов и письменных разъяснений положений документов планирования заказа и документации по конкретной закупке, а также в формате публичных консультаций. Для обеспечения публичности такие документы (запросы, разъяснения, протоколы консультаций) могут размещаться на официальном сайте. В рамках отдельных процедур размещения должны регулироваться только особенности ведения переговоров, если это необходимо (например, особенности переговоров при запросе предложений). Единый стандарт коммуникации должен распространяться на все случаи коммуникации заказчиков и участников, а не только на общение при размещении заказа. В настоящее время выработан механизм только для дачи разъяснений документации о конкретной закупке и разъяснений результатов некоторых процедур. Что касается предшествующих и последующих стадий, то проект обходит их молчанием, хотя в это время может происходить взаимодействие чиновников и предпринимателей с целью “заточки” условий размещения или недобросовестных соглашений в рамках исполнения контракта. Несоблюдение правил коммуникации всегда должно быть основанием для оспаривания действий заказчиков, в том числе в процессе размещения заказа (сейчас это прописано только в отношении отдельных процедур). Соблюдение правил коммуникации будет способствовать большей открытости системы ФКС и препятствовать злоупотреблениям.

С точки зрения юридической техники проект уступает действующему Закону о госзакупках. Уже сам факт принятия нового закона влечет коррупционные риски. Стабильность правового регулирования является важным фактором обеспечения законности и противодействия коррупции. Изменение правового регулирования требует выработки новой правоприменительной практики, создает неопределенность в применении отдельных норм, что в свою очередь создает почву для злоупотреблений. Техническим недостатком проекта является большее количество бланкетных и отсылочных норм по сравнению с Законом □ 94-ФЗ. Причем в отдельных случаях право принятия нормативного акта делегируется на уровень ниже. Например, если в Законе □ 94-ФЗ особый порядок формирования начальной цены на отдельные виды товаров мог устанавливаться Правительством России, то в Зако-

не о ФКС такой порядок устанавливается федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности. Такое ведомственное нормотворчество опасно лоббизмом ведомственных интересов. Наделение федеральных ведомств достаточно широкими полномочиями нормотворчества объясняется желанием повысить эффективность процедуры, так как эти ведомства хорошо знают специфику закупок в своей отрасли. Но одновременно усложняется нормативное регулирование: отсутствие общих подходов в Законе о ФКС и в актах федерального Правительства приведет к появлению различий в правилах закупок в разных отраслях экономики, что, в свою очередь, повысит риски для предпринимателей, так как, работая с разными заказчиками, необходимо применять различные нормы. Это повышает степень правовой неопределенности в отношении заказчиков и предпринимателей (даже при формальной определенности каждой процедуры в отдельности). Увеличивается вероятность ошибок, при которых возникают ситуации, когда проще договориться с заказчиком, чем пытаться в открытую выиграть тендер. Законодателю необходимо будет оценить обоснованность широкого подзаконного нормотворчества и определить оптимальный баланс норм, обеспечивающих гибкость регулирования (и, соответственно, ведомственное усмотрение по ряду вопросов), и норм, направленных на создание единых и прозрачных правил, облегчающих контроль в ФКС.

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. □ 94-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12142914>.

² Piga G., Coppier R. Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? URL: http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf. 2010. С. 2.

³ О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. □ 273-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12164203>.

⁴ Таболина М.С. Основные показатели эффективности государственных услуг // Экон. науки. 2012. □ 3 (88). С. 124-126.

⁵ Анпилов С.М., Сорочайкин А.Н. Деформализация отношений бизнеса и власти в РФ // Экономика и управление в XXI веке. Т. 9. Инновации в управлении: интеграционные формы и кластеры: кол. монография / С.М. Анпилов [и др.]; под общ. ред. А.Н. Сорочайкина. Самара, 2011. С. 112-135.

Поступила в редакцию 05.09.2012 г.