

Концептуальные подходы к развитию консолидированной системы государственных закупок в России

© 2009 И.И. Смотрицкая

кандидат экономических наук

Институт экономики Российской академии наук

Рассматривается проблема развития консолидированной системы государственных закупок в России. Автор предлагает концепцию комплексного подхода к управлению государственными закупками на основе формирования специализированного агентства по государственным закупкам на федеральном уровне.

Ключевые слова: государственные закупки, консолидированная система, управление, комплексный подход, специализированное агентство.

В 2005 г. с принятием закона “О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных и муниципальных нужд” № 94-ФЗ началась реформа в сфере государственных закупок, которая, по мнению руководителя Федеральной антимонопольной службы РФ (ФАС) И.Ю. Артемьева, стала за последние годы “одной из самых успешных и самых результативных форм реализации административной реформы и противодействия коррупции”¹. За период 2001 - 2007 г. объем закупок вырос в 8,4 раза и составил в 2007 г. около 3 трлн. руб. По предварительным данным Минэкономразвития РФ, в 2008 г. совокупный объем государственных закупок на всех уровнях рынка (федеральном, региональном, муниципальном) достигнет суммы в 3,3 трлн. руб. и составит около 10% валового внутреннего продукта страны². Хотя немало уже сделано в плане формирования структурных элементов реформы, особенно в процедурах и технологии закупок, направленных на экономию бюджетных средств, ощутимых результатов, с точки зрения повышения общей результативности и эффективности государственных закупок, наблюдается немного, коррупция по-прежнему ежегодно поглощает порядка 10 % стоимости совокупного объема государственного заказа, т.е. речь идет о сумме порядка 330 млрд. руб.³

Для успешного преодоления коррупции и достижения эффективного использования бюджетных средств крайне важна институциональная среда государственных закупок, в первую очередь формирование адекватной структуры и

системы управления, повышение “качества” управления государственными ресурсами.

Теоретические основы и обширный опыт управления в частном секторе экономики не может быть в полной мере использован в общественном секторе экономики. Сложной и не всегда формализуемой является постановка целей закупочного процесса. С одной стороны, основной целью государственного заказчика при заключении государственного контракта выступает обеспечение потребности конечного пользователя в определенных товарах, работах, услугах. С другой стороны, государственные заказы являются одним из механизмов регулирования отраслевой и региональной структуры экономики, стимулирования экономического роста, занятости населения, вовлечения социально уязвимых групп населения в трудовой процесс, поддержки малого бизнеса. То есть система государственных закупок позволяет осуществлять рыночное регулирование экономического и социального развития регионов, решать проблемы на федеральном уровне. Таким образом, можно говорить о множественности целей, стоящих перед государственным заказчиком при заключении и реализации государственного контракта.

Множественность целей, стоящих перед системой государственных закупок, предполагает выработку концепции *комплексного подхода* к организации и развитию “экономики государственных закупок”, к формированию институциональной среды для реализации необходимых задач при условии наиболее эффективного использования государственных ресурсов.

Данный подход, по мнению автора, в определенной мере может быть реализован в рамках формирования *модели консолидированного управления государственными закупками*.

Базовым элементом такой модели должна стать *специализированная организационная струк-*

¹ Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11. С. 41.

² Шаронов А. Выступление на круглом столе “Совершенствование системы государственных и муниципальных закупок как инструмента повышения эффективности использования бюджетных средств” // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 9. С. 24.

³ Московские новости. 2007. № 3. С. 27.

тура - Федеральное агентство по государственным закупкам, предметом деятельности которого будет реализация государственной политики в сфере государственных закупок. Данное агентство консолидирует функции по стратегическому и оперативному управлению государственными закупками по определенной номенклатуре как на федеральном, так и на региональном уровне (см. рисунок). Концепция модели предпола-

гает стратегическое управление на основе разработки планов и прогнозов развития государственных закупок, системного подхода к закупкам как рыночному инструменту государственного регулирования экономики.

Одним из ключевых условий реализации указанных функций является создание профессиональной аналитической службы для сбора статистической информации, организации и проведе-

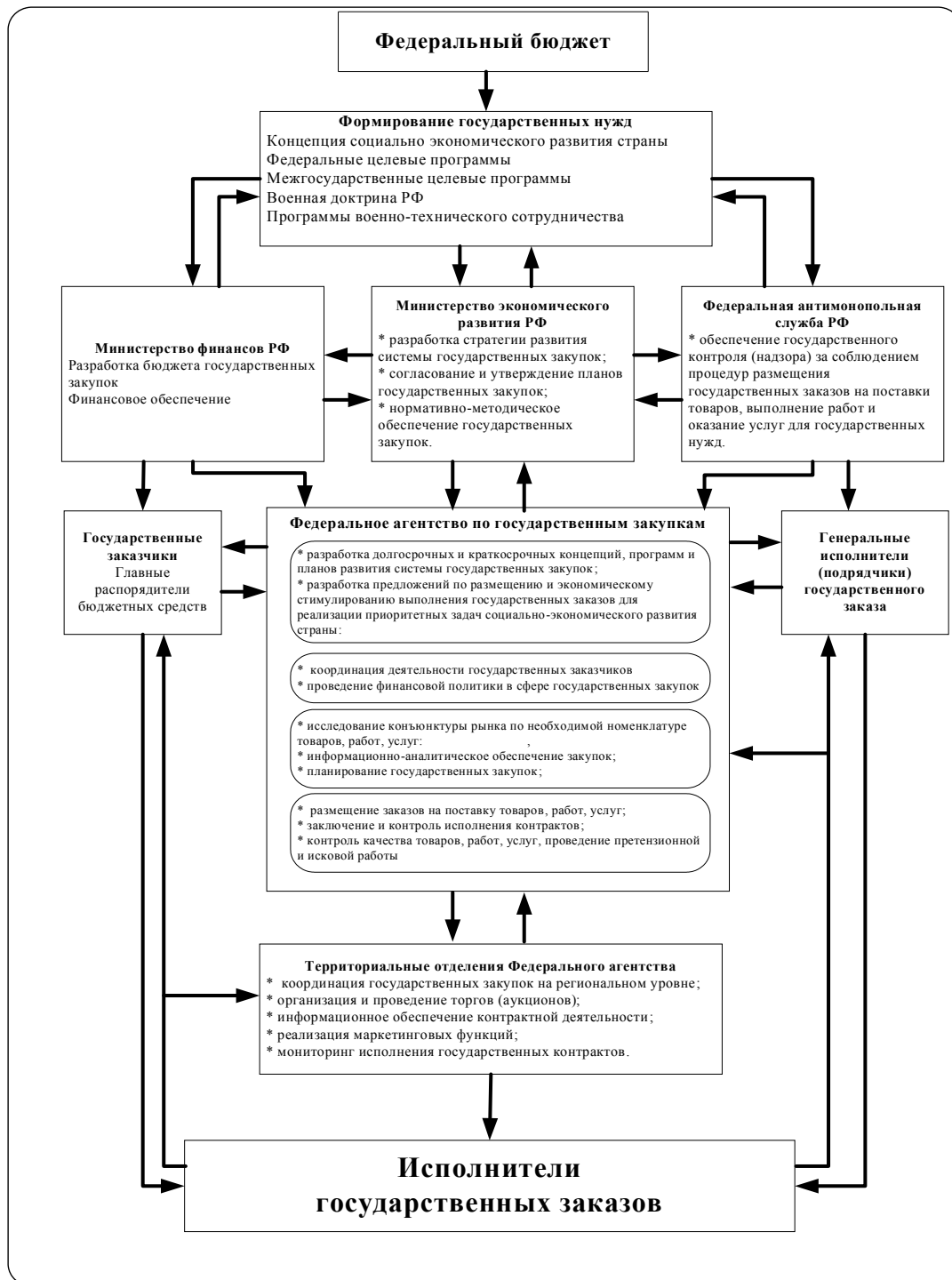


Рис. Модель управления государственными закупками, предполагающая консолидацию функций в рамках создаваемого федерального агентства

ния исследований в целях информационного обеспечения процесса закупок, а также формирования соответствующей системы анализа и мониторинга государственных закупок, предоставляющей данные для принятия обоснованных решений и введения необходимых корректирующих мер. Не менее важным является развитие маркетинговой деятельности в целях определения ценовой политики при заключении государственных контрактов, разработке политики контроля качества, мониторинга исполнения контрактов.

Одной из приоритетных на современном этапе является проблема определения цены контракта. При заключении контрактов государственный заказчик сталкивается с необходимостью определения обоснованности договорной цены, предлагаемой исполнителями. Он должен руководствоваться нормативными документами и опираться на рыночные принципы ценообразования. Поэтому проверка и анализ затрат на стадии разработки проекта начальной цены контракта и при окончательных расчетах (при заключении договоров) имеют важное значение для эффективности закупок в целом.

Отдельным вопросом, подлежащим анализу, является выбор вида контракта. Необходимо уточнить принципы выбора видовой структуры контрактов, определения величины транзакционных издержек для тех или иных видов контрактов. В связи с тем, что производителями (поставщиками) товаров, работ, услуг могут быть хозяйственные субъекты различных форм собственности, проблема страхования рисков при заключении контрактов становится отдельным предметом маркетингового анализа.

Для практической реализации данных функций в структуре органов Федерального агентства по государственным закупкам должна быть создана *служба маркетинга*. Развитие маркетинговой деятельности позволит выполнять одну из важнейших целевых функций этого агентства - проведение комплексного макроэкономического анализа системы государственных закупок для подготовки предложений по планированию *размещения государственных заказов* на федеральном, региональном уровне и *экономическому стимулированию* выполнения государственных заказов для реализации задач в рамках разработанных государственных программ социально-экономического развития.

Принятая Концепция долгосрочного развития страны до 2020 г. предусматривает социально-экономическое развитие страны на основе *инновационного сценария*. Сценарий инновационного развития характеризуется многополярностью распределения региональных точек роста.

Конфигурация пространственного развития становится более разнообразной, не привязанной жестко к сложившимся энерго-сырьевым и финансовым очагам развития, за счет появления новых центров инновационного роста, опирающихся на концентрацию человеческого и технологического потенциалов, развитие инфраструктурной составляющей экономики.

Инновационный фактор проявляется, в частности, в развитии инновационного научно-технического и образовательного потенциала как существующих крупных городских агломераций европейской части России, так и новых территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства в авиационной промышленности, судостроении, атомной промышленности, машиностроении, новых материалах, научных разработках, информатике и телекоммуникациях.

Очевидно, что система государственных закупок как инструмент реализации вышеуказанных задач имеет высокий потенциал. В рамках федеральных целевых программ или на основе долгосрочных проектов (контрактов) государственные заказы должны стать одним из действенных механизмов выполнения данного инновационного сценария.

В условиях резкого роста инновационной составляющей в стратегии развития экономики страны особую значимость приобретает *инновационная функция* государственных закупок, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг). Эффективная реализация данной функции требует проведения *гибкой финансовой политики* в сфере государственных закупок, предполагающей использование финансовых механизмов для формирования экономической "льготных" условий для исполнителей государственных заказов. В этой связи Федеральное агентство по государственным закупкам в рамках выделенных бюджетом лимитов должно быть наделено полномочиями:

- через уполномоченные банки предоставлять подрядчикам (исполнителям) государственных контрактов долгосрочные кредиты по более льготным процентным ставкам;
- осуществлять субсидирование процентных ставок по коммерческим кредитам подрядчиков (субподрядчиков) государственных контрактов;
- предоставлять государственные гарантии по кредитам, направленным на финансирование государственных контрактов;
- оперативно принимать конкретные адресные решения в целях преодоления финансовых

проблем при реализации государственных заказов.

Так, в настоящее время в условиях развивающегося экономического кризиса стратегические предприятия оборонно-промышленного комплекса - исполнители государственного оборонного заказа - испытывают финансовые трудности, последствия которых могут сказаться на всей отрасли в целом. Острая нехватка оборотных средств не позволяет обеспечить выпуск готовой продукции и передать ее заказчику. При этом банки пытаются изменить основные условия уже заключенных кредитных договоров - ставки поднимаются с 9-12 % до 16-18%. Кроме того, рассмотрение возможностей получения новых кредитов всячески затягивается. В этой связи в октябре 2008 г. была создана межведомственная комиссия по поддержке предприятий ОПК, которая рекомендовала Сбербанку, ВТБ и Внешэкономбанку рассмотреть вопросы кредитования испытывающих трудности предприятий и организаций ОПК. Очевидно, что оперативно решить эту проблему не удастся.

Рассуждая о необходимости стимулирования инновационного производства, следует отметить: наряду с тем, что государственный заказ выступает как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок, влияние государственных закупок на процесс распространения новых технологий может осуществляться и на основе развития рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса на эти продукты и технологии. По нашему мнению, это особенно актуально для товаров и технологий так называемого двойного назначения (сделанных в ВПК, но предполагающих использование в "гражданских" отраслях). В этом случае для потребителей данной продукции Федеральным агентством могут быть предусмотрены более выгодные условия поставки: предоставление длительной отсрочки платежа, более удобные условия по оплате, льготные условия при кредитовании.

Одним из ключевых направлений деятельности Федерального агентства должно стать *развитие партнерства, контрактных отношений между государством и частным бизнесом*: во-первых, на основе привлечения потенциала частного предпринимательства к выполнению инновационных проектов, к развитию инфраструктуры, новых технологий в промышленности и т.д.; во-вторых, на основе передачи определенных функций по обеспечению общественных нужд на исполнение в частные управляющие компании.

На современном этапе наиболее перспективным представляется передача части функций по оперативному управлению государственными

закупками на аутсорсинг частным структурам. На федеральном и региональном уровнях это могут быть функции по организации размещения государственных заказов путем проведения торгов (аукционов). На федеральном уровне - привлечение к управлению реализацией государственных проектов частных управляющих компаний с мотивацией на снижение затрат. Например, возможна передача рядов проектов в рамках федеральных целевых программ (ФЦП) на исполнение в частные управляющие компании, а не в дирекции, которые сегодня формируются для реализации ФЦП из госчиновников. В настоящее время результат исполнения ФЦП оценивается Правительством РФ как неудовлетворительный. Так, с января по март 2008 г. из 47 ФЦП общей стоимостью 682,2 млрд. руб. освоено лишь 6,5%, или 44,2 млрд. руб.⁴ Причины низкого исполнения повторяются из года в год, это позднее заключение государственных контрактов, а также неполное софинансирование программ за счет средств регионов и частных инвестиций.

Следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ в принципе такой меры не запрещает, однако это потребует разработки соответствующей нормативной - правовой - базы, принципов контроля в связи с ответственностью за передачу бюджетных средств в частные компании.

Таким образом, новое агентство должно стать не просто федеральным органом исполнительной власти в системе государственных закупок, а *особым институтом хозяйствования, обеспечивающим взаимодействие рынка и государства* и выступающим экономическим инструментом государственного регулирования макроэкономических процессов. В этих целях деятельность агентства будет направлена на развитие и совершенствование экономико-правового механизма федеральных закупок при взаимодействии с соответствующими уполномоченными органами исполнительной власти.

Консолидированная модель государственных закупок предполагает *координацию деятельности по организации* государственных закупок на основе формирования территориальных отделений Федерального агентства, в функции которых необходимо включить реализацию следующих задач:

- координация государственных закупок на региональном уровне в соответствии с задачами выполнения территориальных социально-экономических программ;
- обеспечение региональной кооперации на основе регулирования товарно-материальных

⁴ Целевые программы отпускают на сторону // Коммерсантъ. 2008. 16 июня. С. 2.

потоков в целях налаживания взаимовыгодного внутри регионального обмена;

- исследование конъюнктуры рынка, организация маркетинговой работы, анализ динамики развития рынка;
- информационное обеспечение контрактной деятельности, сбор и анализ статистических данных;
- организация и проведение торгов на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд;
- проведение и оформление операций, связанных с финансированием исполнения государственного заказа, мониторинг исполнения контрактов.

Данная модель станет логическим завершением существующей тенденции к централизации государственных закупок. В результате сформируется единое экономическое и информационное пространство государственных закупок, которое и станет основой для развития институтов Федеральной контрактной системы в России. В странах с высокоразвитой экономикой Федеральная контрактная система (ФКС), наряду с федеральным (государственным) бюджетом и федеральной (государственной) налоговой системой, выступает важнейшим механизмом государственного регулирования развития экономики, науки

и техники, обеспечения высоких темпов экономического роста. Однако в нашей стране необходимость формирования государственной контрактной системы как целостного механизма управления государственными закупками, как государственного механизма хозяйствования и экономического регулирования не находит отражения ни в одной программе правительства.

В то же время очевидно, что для реализации стратегических целей, предусмотренных *Концепцией обеспечения экономического лидерства России до 2020 г.*, страна нуждается в значительных инвестициях в развитие институциональной базы, инновационных технологий, инфраструктуру, человеческий капитал, в концентрации материальных, финансовых, научно-технических ресурсов для проведения многосторонней модернизации и реконструкции производственной базы, создания социально-экономической системы, способной успешно конкурировать в мировой экономике. Именно целостная, консолидированная система государственных закупок может стать эффективным инструментом концентрации материальных, трудовых ресурсов и научного, промышленного потенциала страны для осуществления научно-технических, инновационных, социально-экономических программ.

Поступила в редакцию 09.12.2008 г.