

Осокина А.С.

Проблемы развития системы размещения государственного и муниципального заказа

Современный рынок государственных и муниципальных заказов в России оценивается экспертами как наиболее динамично развивающийся и конкурентный, однако существует ряд проблем, которые обусловили необходимость детального анализа недостатков и поиска путей дальнейшей модернизации механизма государственных и муниципальных заказов и повышения эффективности системы размещения заказа для государственных и муниципальных нужд.

В ежегодном послании Федеральному Собранию РФ в 2010 г. Президент РФ Д. Медведев изложил свою позицию по основным направлениям развития экономики, социальной сферы, политической системы страны, вопросам безопасности и обороны. Говоря о вопросах государственного и муниципального управления, Президент РФ отметил, что необходимо оптимизировать систему оказания государственных и муниципальных услуг. В частности, Д. Медведев подчеркнул важность реформы закона 94-ФЗ, поскольку «ситуация действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями»¹.

С момента вступления в силу Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ), регулирующего рынок государственных и муниципальных заказов, прошло пять лет. За достаточно непродолжительный период был накоплен большой практический опыт функционирования системы размещения заказов, однако до сих пор существуют проблемы, связанные с региональными аспектами работы данной системы. В целом проблемы целесообразно классифицировать следующим образом (табл.1).

Таблица № 1. Проблемы регионального и муниципального заказа

№ п/п	Факторы	Проблемы
1	2	3
1	Правовые	Несоответствие ряда положений федеральных и региональных законов; Отсутствие полноценной правовой базы процедуры размещения заказа на региональном и муниципальном уровне; Неоднозначная трактовка целей предоставления преференций для поставщиков, зарегистрированных в конкретном субъекте РФ; Неэффективность правового обеспечения процедур размещения заказа.
2	Организационно-методические	Отсутствие единого организационно-методического обеспечения процедур размещения заказа; Отсутствие методологии определения потребностей заказчиков; Недостаточное методическое обеспечение по определению начальных (максимальных) цен на товары, работы, услуги; Отсутствие типовой документации по размещению заказа.

¹ Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева Федеральному Собранию. – <http://kremlin.ru/news/9637> (01.04.2011)

1	2	3
3	Финансово-экономические	Недостаточная взаимосвязь процедур размещения заказа с особенностями бюджетирования; Несвоевременность расчетов с поставщиками.
4	Информационные	Неполноценное информационное обеспечение процесса размещения заказа; Недостаточность проработки вопросов взаимодействия работы заказчиков и поставщиков на электронных торговых площадках; Отсутствие единых баз данных по субъектам малого предпринимательства.
5	Результативные	Отсутствие системы мониторинга и контроля над результатами размещения заказа; Отсутствие методологического обеспечения по оценке эффективности процедуры размещения заказа.
6	Кадровые	Недостаточность квалифицированного управленческого персонала; Отсутствие мотивации и системы стимулирования кадров; Высокий уровень коррупции.

На современном этапе развития системы государственных и муниципальных заказов преобладающим способом размещения заказа является открытый аукцион в электронной форме. При этом утвержден перечень товаров, работ, услуг при размещении заказа на которые заказчики всех уровней управления обязаны применять данный способ. Поскольку единственным критерием оценки заявок является цена контракта, то в силу специфичности и сложности закупок многих товаров, выполнения работ и оказания услуг, данный способ исключительно подходит только для простых и однотипных товаров.

К сожалению, в настоящий момент сохраняется формализованный подход к государственным и муниципальным заказам, не учитываются специфические свойства заключения контрактов на многие виды товаров, услуг и работ (например, медицинское оборудование и лекарственные препараты, инновационная деятельность, наукоемкая, высокотехнологичная продукция, долгосрочные стратегические проекты и др.). Нормы, отражающие особенности размещения заказов и заключения контрактов по определенным видам закупок, были введены сравнительно недавно, например, в рамках творческих конкурсов, проектно-изыскательских работ.

Анализ правоприменительной практики системы размещения заказа и исполнения государственного и муниципального контракта дает представление о сложившейся обширной судебной практике, которая во многих случаях не соответствует общепринятым интерпретациям и трактовкам норм законодательства о государственном и муниципальном заказе. В частности, суды неоднократно отменяют предписания контрольных органов, основываясь на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Отсутствие единого организационно-методического обеспечения процедур размещения заказа приводит к многочисленным ошибкам, неоднозначным трактовкам положений нормативно-правовых актов и рекомендаций, касающихся размещения заказа.

Многолетняя практика показывает, что на этапе планирования и формирования потребности многие заказчики в субъектах РФ действуют, полагаясь на собственную интуицию. Размещение заказа должно начинаться с расчета потребности, и, чем

тщательнее заказчик подходит к этому вопросу, тем полноценней и в достаточном объеме сможет удовлетворить потребность конечных потребителей.

В настоящий момент в регионах практически не проводится полный комплекс работ по грамотному планированию: начиная от долгосрочного прогнозирования потребностей и заканчивая текущим формированием потребности. При этом отсутствует методическое обеспечение в данном направлении. Заказчикам зачастую не хватает квалификации и времени продумать «что закупить, в каких объемах и по каким ценам».

До недавнего времени улучшение планирования и прогнозирования государственными и муниципальными заказчиками объемов и сроков размещения заказов сдерживалось отсутствием единого классификатора продукции для государственных и муниципальных нужд (далее – номенклатуры). Заказчики, руководствуясь понятием одноименности товаров, работ, услуг², самостоятельно определяли предмет контракта, позиции в составе контракта и т.д. При этом зачастую контролирующие органы, в особенности ФАС России, имели противоположную точку зрения на определение одноименности и применяли различного рода санкции к заказчикам. С начала февраля 2011 г. такая номенклатура разработана Министерством экономического развития Российской Федерации (далее – МЭР РФ), однако и в ней отчетливо прослеживается укрупнение статей, что повлекло за собой многочисленные проблемы у заказчиков при определении предмета контракта.

Недостатком сложившейся системы является отсутствие взаимосвязи между планированием заказа и формированием бюджета. Бюджет не является итогом плана закупок, а наоборот – объемы закупок фактически являются следствием доведенных показателей бюджетных ассигнований³. Зачастую, в начале календарного года, учреждение рассчитывает на один объем ассигнований, проводит размещение заказа, а в итоге не может исполнить контракт в части оплаты товара (работы, услуги) поставщику.

Автор считает, что существенным пробелом в действующей системе размещения государственных и муниципальных заказов является отсутствие единого порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, что приводит к ряду последствий:

- Неполное исполнение контракта, поскольку заказчик не учел особенности выполнения контракта, что привело к занижению начальной (максимальной) цены контракта;
- Намеренное завышение заказчиком начальной (максимальной) цены контракта с коррупционными замыслами;
- Неаргументированное занижение заказчиком цены контракта с целью привлечения «своего» поставщика;
- Необоснованное снижение цены контракта участниками размещения заказа с последующим некачественным исполнением условий контракта, либо его срывом.

Помимо этого, существующие методики планирования индексов цен, на практике приводят к различным (чаще всего заниженным) прогнозным оценкам уровня инфляции. Такое занижение приводит к несопоставимости начальных (максимальных) цен заказчика и рыночных цен поставщиков.

² 94-ФЗ. Ч. 19. Ст. 65.: «Под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются аналогичные по техническим и функциональным характеристикам товары, работы, услуги, которые могут отличаться друг от друга незначительными особенностями (детальями), не влияющими на качество и основные потребительские свойства товаров, результатов работ, услуг, являются однородными по своему потребительскому назначению и могут быть взаимозаменяемыми».

³ Зельднер А.Г. Приоритеты в стратегии экономического роста России // Экономические науки. № 10. 2005. С. 7–18.

Данные недостатки ведут к сокращению объемов и номенклатуры продукции, закупаемых для государственных и муниципальных нужд, что негативно сказывается на качестве предоставленных государством услуг конечным потребителям. Таким образом, в настоящий момент не создана рациональная система экономического обоснования прогнозных объемов заказов и финансовых ресурсов на эти цели.

Отсутствие типовой документации по размещению заказа многими заказчиками оценивается как одна из важных методических проблем, которую необходимо решать в незамедлительном порядке.

Следует отметить, что отсутствие типовой документации и регламентированного порядка определения начальной (максимальной) цены дает возможность заказчикам «подстраиваться» под поставщиков, которые способны исполнить все условия контракта. С одной стороны, это желание заказчиков осуществить размещение заказа по всем правилам, в срок и получить то, что полностью соответствует их потребностям. С другой стороны, это нежелание заключить контракт, т.к. это не тот, кто нужен. Как показывает практика, государственные и муниципальные заказчики зачастую нарушают не только 94-ФЗ, но и основные принципы антимонопольного законодательства (в частности Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). При этом наиболее распространенными нарушениями при составлении документации являются включение требований к участнику, товарам, работам, услугам, требованиям к составу и оформлению заявки, не определение прозрачного порядка оценки и сопоставления заявок, включение в документацию нечеткого порядка приема заявок, не указание конкретного места приема заявок, проведения аукциона⁴. На этапе рассмотрения и оценки заявок доминирует отклонение неугодных участников размещения заказа. Однако важно отметить, что сами поставщики часто намеренно или за отсутствием полноценного информационного поля допускают многочисленные ошибки. Это говорит о проблеме информированности потенциальных поставщиков о ситуации на анализируемом рынке, что влечет за собой невысокий уровень конкуренции в большинстве случаев.

Переход системы размещения государственных и муниципальных заказов на 94-ФЗ определил качественно новый уровень публичности информации о заказах, и существенно повысил роль сети Интернет в процессе размещения заказов. В соответствии с 94-ФЗ появились множественные официальные сайты для размещения информации о размещении заказов. Если вначале зачастую эти сайты создавались для формального выполнения обязанностей заказчиков по размещению информации, и не учитывали потребности конечных потребителей этой информации – поставщиков, то постепенно, в результате ужесточения наказания за неразмещение данной информации, заказчики стали более ответственными. Однако вопрос о качестве и доступности размещаемой информации для ее конечных потребителей стоит до сих пор. При этом под качеством и доступностью информации для ее конечных потребителей мы понимаем совокупность технических и организационных решений, обеспечивающих потребителям своевременное и удобное получение информации, возможность сопоставления сведений, полученных из разных источников, их использования, например, в качестве исходного аналитического материала⁵.

В 2009 г. была разработана концепция создания общероссийского официального сайта (далее – ООС) размещения заказов, и с 01.01.2011 г. сайт начал свое функционирование. На обновленном портале должна быть сконцентрирована

⁴ Пушкарева М.В. Заказчики не отказались от привычки работать с «любимыми» поставщиками // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 18. 2009. С. 40-45.

⁵ Бегтин И.В., Потемкин М.И. Текущее состояние информационного обеспечения государственных и муниципальных закупок // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 11. 2008. С. 118-119.

практически вся информация о федеральных, региональных и муниципальных заказах. Идеологически на нем должны отсутствовать многие ограничения старого сайта, полнотекстовый поиск по прикрепленным файлам, отсутствие ограничений по результатам поиска, полный реестр заказчиков и участников и т.д. Однако первые пару месяцев работы единого сайта раскрыли все прогнозируемые недостатки системы. Самый посещаемый сайт правительственного домена gov.ru работал с ежедневными сбоями, количество зарегистрированных пользователей с правом размещения заказа в 5 раз уступает прогнозам МЭР РФ – около 200 тысяч пользователей (в Нижегородской области и г. Н. Новгороде зарегистрировано приблизительно 5,5 тыс. заказчиков, однако 50 % из них осуществляют закупки централизованно)⁶. Активность заказчиков также далека от запланированных показателей – количество размещенных заказов примерно составляет 1 тыс. в сутки, что в 7–9 раз меньше прогнозируемых объемов.⁷ Это объяснялось, во-первых, невозможностью многих заказчиков зарегистрироваться на новом сайте в силу технических проблем и недоступности сервера; во-вторых, примерно 30% заказчиков своевременно не получили электронную цифровую подпись в Федеральной казначействе Российской Федерации, которая дает право работать на электронных торговых площадках; в-третьих, многие заказчики в силу привычки размещают информацию на региональных сайтах, игнорируя нововведения. При этом государственные и муниципальные организации, которые не смогли опубликовать извещение о заказах на ООС, становились нарушителями закона. В настоящий момент ситуация стабилизировалась, однако, до сих пор у заказчиков на региональном и муниципальном уровне возникают многочисленные вопросы по организации работы на ООС, при этом отмечается практически полное отсутствие технической поддержки со стороны администрации ООС.

Помимо проблем с единым информационным порталом, следует выделить проблему слабой информированности участников размещения заказа об основных принципах работы на рынке государственного и муниципального заказа. Большинство потенциальных поставщиков допускают следующие ошибки:

- Методологические ошибки: отсутствие стратегического и текущего планов работ на рынке государственного и муниципального заказа; незнание законодательства и процедур, регламентирующих данный рынок; отсутствие четкой координации и контроля работ в данной сфере;
- Организационные ошибки: игнорирование требований документаций, технических заданий, проектов контрактов; халатное отношение к оформлению и составлению предложений (заявок); несоблюдение сроков подачи заявок и т.д.;
- Правовые ошибки: слабое знание антимонопольного законодательства; отсутствие правовой культуры по защите своих прав в анализируемой сфере.

Повышение уровня информационной грамотности участников рынка государственного и муниципального заказа позволит сделать систему более открытой и доступной для общественного контроля.

В настоящее время проблема эффективного размещения заказов, а также оценивание эффективности, вступают в период возрастающей актуальности и востребованности. Поскольку основная задача государственных и муниципальных заказов – это приобретение товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд при наиболее эффективном расходовании государственных средств, поэтому важными функциями заказчика являются

⁶ Бочарова С. Государство не торгуется. – http://www.gazeta.ru/politics/2011/01/26_a_3505854.shtml (30.01.2011).

⁷ <http://www.zakupki.gov.ru> – Общероссийский официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов.

эффективная организация закупочной деятельности, следование принципам справедливости, прозрачности, обоснованности, приемлемости и системности закупочных процедур, выполнение законодательно-нормативных требований при проведении закупок.

Общепринято, что экономическая эффективность – это результативность процесса, операции, проекта, определяемая как отношение эффекта, результата к затратам, обусловившим его получение. В отечественной и зарубежной научной, а также методической литературе, используется большое количество методик оценки системы государственных и муниципальных заказов: от сравнения стоимости полученной продукции с предполагавшейся, до комплексного анализа всех аспектов системы по десяткам критериев. Однако до настоящего момента не выработана единая методика оценки эффективности размещения государственного и муниципального заказа.

Наиболее популярный подход при оценке эффективности размещения государственного и муниципального заказа в России связан с положениями, изложенными в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Однако данный подход считается некорректным, так как:

- отсутствует объективный механизм расчета начальной (максимальной) цены контракта;
- не учитываются неценовые факторы, влияющие на выбор поставщика, такие как качество продукции, условия поставки, уровень квалификации государственных и муниципальных служащих и т.д.;
- не учитываются время и ресурсы заказчика, затраченные на поиск и выбор поставщика;
- не учитываются общегосударственные расходы на обеспечение функционирования системы государственных и муниципальных закупок (расходы на обеспечение функционирования официальных печатных изданий и сайтов, реестров контрактов, реестра недобросовестных поставщиков, работу казначейства, контролирующих органов и т.д.).

При этом важным недостатком подхода является тот факт, что он реализуется исключительно в состоявшихся торгах, когда цена контракта равна или меньше начальной (максимальной) контракта $C_k \leq C_{нач}$. При этом результат всегда будет положительным, т.е. положительный эффект (экономия).

В то же время, в случае несостоявшихся процедур и, как следствие, проведение повторных, либо заключения контракта с единственным поставщиком, цена контракта иногда может превысить первоначальную цену, что приведет к отрицательному эффекту. Таким образом, данным показателем стоит оперировать исключительно только как одним звеном из целой системы.

Одним из существенных пробелов при оценке эффективности государственных и муниципальных заказов является анализ только одного из этапов закупочной деятельности – этап размещения заказа, что в корне неверно. Важно проанализировать все процессы, происходящие в данной системе: от планирования закупки, заканчивая контролем над ходом исполнения контракта.

Следует отметить, что при осуществлении оценки эффективности размещения заказа должна учитываться не только экономическая эффективность и эффективность проведенной процедуры, но и социальная эффективность, поскольку одной из целей закупочной деятельности является «удовлетворение конечных потребностей заказчика, а также удовлетворение многообразных потребностей людей: материальных, социальных, духовных»⁸.

⁸ Грачев С.В. Эффективность закупок в Нижегородской области.
– <http://www.mcfr.ru/journals/79/15709/22999/23002/index.php> (03.04.2011).

Следующей не менее важной проблемой являются кадры, осуществляющие размещение заказа и контролирующие данный процесс. Повышение квалификации кадрового состава государственных и муниципальных органов власти необходимо для обновления и повышения уровня теоретических знаний, совершенствование практических навыков и умений не только в соответствии с повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов, нормативно-правовых актов, но и возрастающим требованиям реформирования рынка государственного и муниципального заказа.

Подготовка государственных и муниципальных заказчиков до недавнего времени не была предусмотрена законодательством, что приводило к многочисленным ошибкам и коллизиям при размещении заказов. Однако с 01.01.2009 г. «в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд» (часть 2 статьи 7 94-ФЗ).

На сегодняшний день около 40 образовательных учреждений получили такую лицензию, что говорит о существующей потребности у государственных и муниципальных заказчиков в повышении квалификации в соответствии с программой. По данным Института управления закупками и продажами им. А. Б. Соловьева (г. Москва), который ведет реестр специалистов в области размещения государственных и муниципальных заказов, прошедших повышение квалификации по программе «Управление государственными и муниципальными заказами», за период с 1998 по 2009 годы в образовательных центрах и региональных центрах обучение более 150 тысяч человек. Хотелось бы отметить, что 44% заказчиков, прошедших обучение, являются муниципальными заказчиками, то есть органов местного самоуправления и муниципальных учреждений. Доля представителей федеральных органов власти, повысивших квалификацию в сфере размещения заказа, составляют 36%, а региональных – 20%⁹.

Вместе с тем на рынке образовательных услуг организации нередко предлагают обучение на курсах повышения квалификации, не имеющие лицензию на осуществление данного вида деятельности. Также возникают проблемы несоответствия содержания программы необходимым требованиям, разночтения в объеме и качестве обучения кадрового состава в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Несовершенство нормативно-правовой базы приводит к разночтениям в арбитражной практике субъектов Российской Федерации, что влечет за собой различную трактовку правоприменительной практики профессорско-преподавательским составом в учебных заведениях.

В условиях постоянно меняющегося законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок отсутствие в России регламентированной системы непрерывного повышения квалификации государственных и муниципальных служащих приводит к многочисленным ошибкам заказчиков. Следует подчеркнуть, что по данным США, Франции, Германии и других стран требования к грамотности персонала, занимающимся государственными заказами, имеют всеобъемлющий характер¹⁰.

⁹ Богорад Е.Л., Соборнова О.Э. Мониторинг кадрового обеспечения системы государственных и муниципальных закупок в 1999–2009 годах // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 15. 2009. С. 40–45.

¹⁰ Осокина А.С. Специфика подготовки управленческих кадров для системы государственных и муниципальных заказов // Двухуровневая система образования и ее учебно-методическое обеспечение: Материалы межвузовской научно-методической конференции. 2010. С. 168–172.

В целом проведенный анализ проблем развития системы размещения государственного и муниципального заказа позволяют сделать вывод о том, что недостатки оказывают негативное влияние не только на эффективность деятельности государственных и муниципальных заказчиков, но, прежде всего, на развитие нормальных экономических отношений в исследуемой сфере. Рынок государственного и муниципального заказа не развивается в должной степени, субъекты рынка плохо ориентируются в существующем законодательстве, слабо заинтересованы в участии на процедурах размещения государственного и муниципального заказа, что снижает уровень конкуренции, порождает коррупцию, и приводит, следовательно, к неэффективности закупок.

Список литературы:

1. *Бегтин И.В., Потемкин М.И.* Текущее состояние информационного обеспечения государственных и муниципальных закупок // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 11. 2008. С. 118–119.
2. *Богорад Е.Л., Соборнова О.Э.* Мониторинг кадрового обеспечения системы государственных и муниципальных закупок в 1999–2009 годах // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 15. 2009. С. 40–45.
3. *Бочарова С.* Государство не торгуется.
– http://www.gazeta.ru/politics/2011/01/26_a_3505854.shtml (30.01.2011).
4. *Грачев С.В.* Эффективность закупок в Нижегородской области.
– <http://www.mcfr.ru/journals/79/15709/22999/23002/index.php> (03.04.2011).
5. *Зельднер А.Г.* Приоритеты в стратегии экономического роста России / Экономические науки. № 10. 2005. С. 7–18.
6. *Осокина А.С.* Специфика подготовки управленческих кадров для системы государственных и муниципальных заказов // Двухуровневая система образования и ее учебно-методическое обеспечение: Материалы межвузовской научно-методической конференции. 2010. С. 168–172.
7. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева Федеральному Собранию.
– <http://kremlin.ru/news/9637> (01.04.2011).
8. *Пушкарева М.В.* Заказчики не отказались от привычки работать с «любимыми» поставщиками // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 18. 2009. С. 40–45.
9. Федеральный закон от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 163. 28.07.2005.
10. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 27.07.2006.
11. <http://www.zakupki.gov.ru> – Общероссийский официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов.