

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

© 2013 О.А. Шабанова*

Ключевые слова: федеральная контрактная система, государственный спрос, общественные закупки, институциональный механизм.

Анализируются современные концепции федеральной контрактной системы, представляются перспективные направления ее институционализации в России. Обосновываются авторские предложения относительно формирования федеральной контрактной системы, которые, в отличие от известных рекомендаций по этому вопросу, позволят повысить эффективность использования госзаказа в качестве инструмента регулирования российской экономики.

Стратегии экономической политики, которые предлагаются российскими учеными в рамках курса на структурную и инновационную модернизацию, демонстрируют возрастающую роль инструментов бюджетно-налоговой политики. С одной стороны, это объясняется объективной необходимостью устранения противоречий фискального регулирования, которые ускорили вхождение российской экономики как части мирового хозяйства в масштабную рецессию. С другой стороны, механизм бюджетно-налогового регулирования явно нуждается в трансформации с целью обеспечения адекватной реакции государства на вызовы глобальной макроэкономической конъюнктуры и создания условий перехода российской экономики на инновационный тип развития. Как показывает мировой опыт, в рыночной экономике государство не обладает более эффективным методом антикризисного регулирования, способным сбалансировать интересы всех экономических агентов, чем государственный заказ. Учитывая обострение в период кризиса проблем российской экономики, связанных с необходимостью преодоления сырьевой модели развития и модернизации производства, именно государственный спрос, реализованный через механизм госзакупок, в условиях дефицита внутренних инвестиций становится не только антикризисным инструментом, но и действенным механизмом развития экономики. В данной связи идея создания в России федеральной контрактной системы (ФКС), обозначенная еще в 2010 г.

в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., оказалась актуальной и стала предметом серьезных межведомственных и научных дискуссий.

Сторонники скорейшего формирования ФКС в России рассматривают ее как альтернативу действующему Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", практика применения которого выявила значительные проблемы институционализации процесса госзакупок:

1) в Законе не определена методология разработки и обоснования планов государственных нужд, учитывающая приоритеты социально-экономического и инновационного развития России. Ситуация усугубляется отсутствием закрепленного законодательством институционального механизма определения начальных цен госконтрактов, который обеспечивал бы выбор оптимального соотношения цены и качества необходимых государству товаров и услуг. Иными словами, госзаказчики имеют возможность завышать начальные цены не только ввиду стремления предотвратить возможную потерю стимулов к повышению качества опытных и доверительных благ (качество которых верифицируемо *ex post*) в процессе конкуренции их производителей за госзаказ, но и в рамках неформальных взаимоотношений с участниками процедур размещения. Поэтому основные коррупционные риски в сфере госзака-

* Шабанова Ольга Александровна, аспирант Ульяновского государственного университета. E-mail: shabanova-oa@yandex.ru.

за сосредотачиваются именно на стадии планирования;

2) Законом № 94-ФЗ предложен небольшой набор способов размещения госзаказов, рассчитанных на закупку скорее инспекционных благ (качество которых верифицируемо *ex ante*). При этом не определены методы идентификации добросовестных участников процедур размещения госзаказа (например, учет квалификации и репутации, результатов деятельности фирм) и не установлены институциональные механизмы отсека недобросовестных участников (скажем, через запрос обоснования снижения цены госконтракта с возможным отклонением заявки на основе отрицательной экспертизы). В таких условиях установленное Законом требование определять победителя процедур закупок исключительно по критерию минимальной цены провоцирует оппортунистическое поведение не только участников этих процедур, но и госзаказчиков¹. Некоторые госструктуры, например МЧС России, еще на стадии подготовки Закона смогли отстоять включение в Закон № 94-ФЗ норм об обязательной предквалификации поставщиков по своим закупкам. Менее влиятельные ведомства добились или ограничения доли ценовых критериев (как при закупке НИР), или разрешения на предквалификацию (как в случае закупок крупных строительных проектов). Остальные госзаказчики вынуждены искать иные методы отсека недобросовестных поставщиков, часто скрывающие коррупционные механизмы;

3) законодательством не определены инструменты анализа эффективности осуществленных госзакупок. В настоящее время оценивается только экономия бюджетных средств, получаемая в результате использования различных процедур размещения госзаказа, которая рассчитывается как разница между начальной и фактической ценой госконтракта. При этом данный показатель экономии рассчитывается в случае закупки опытных и доверительных благ тем же способом, что и при покупке инспекционных благ. Соответствие результатов реализации госзаказов запланированным социально-экономическим эффектам, а также качество поставленных (выполненных, оказанных) товаров (работ, услуг) не оцениваются.

Очевидно, что указанные проблемы не только препятствуют использованию регули-

рующего потенциала государственного заказа в макроэкономической политике, но и увеличивают коррупционные риски в этой сфере. Экспертное и деловое сообщество связывает возможности преодоления сложившихся негативных тенденций с формированием федеральной контрактной системы в виде особого институционального механизма, который будет включать совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством реализации взаимосвязанных этапов: прогнозирования и планирования объемов и структуры госзаказа; осуществления закупок; мониторинга и анализа эффективности исполнения госконтрактов в целях планирования госзаказов будущих периодов.

Следует обратить внимание на то, что в идее федеральной контрактной системы нет ничего революционного, поскольку подобные системы существуют в развитых странах многие десятилетия. Анализ международного опыта разработки и организации контрактных систем позволяет обозначить некоторые их институциональные особенности. Во-первых, контрактная система в наиболее развитых странах представляет собой, с одной стороны, институциональную систему правил и нормативов, зафиксированных в отдельном закупочном кодексе, а с другой - имеет "сервисную" природу, которая выражается в предоставлении отраслевым органам власти целого ассортимента услуг: от типовых контрактов до оценки проектов². Примечательной особенностью является то, что зарубежные архитекторы контрактных систем оперируют широким набором методов обеспечения государственных нужд, имея большую степень свободы в вопросе выбора способа размещения госзаказа. Во-вторых, регулярным элементом контрактных систем развитых стран является планирование обеспечения госнужд. Формат и содержание планов могут быть разными, но наличие данного документа обязательно. В-третьих, широко распространенным является применение в контрактных системах методик мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов и процедур оценки результатов их исполнения, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

Институциональный механизм госзаказа в России формировался со значительными заимствованиями зарубежного опыта, что во многом было связано со стремлением обеспечить соответствие правил российских госзакупок требованиям системы ВТО. Это очевидно прослеживается в содержании действующего Закона № 94-ФЗ, в котором присутствуют элементы Типового закона ЮНСИТРАЛ и директив ЕС о госзакупках. Мировая практика организации контрактных систем, безусловно, эффективна и ее нужно использовать, однако следует учитывать различные целевые ориентиры функционирования контрактной системы в каждой стране. В России таковыми должны стать: повышение эффективности использования государственных средств посредством проектно-ориентированной организации процессов закупочного цикла; реализация задач структурной политики и инновационной модернизации производства; содействие достижению плановых значений показателей социально-экономического развития страны. В США и странах ЕС контрактные системы сориентированы скорее на развитие международной торговли, конкуренции, обеспечение равных возможностей доступа к госзаказу для поставщиков независимо от их страновой принадлежности. Поэтому в России результатом копирования опыта институциональной организации контрактных систем различных стран без научного обоснования и без учета целей развития страны может стать формирование неэффективной и дорогостоящей контрактной системы.

Сегодня в России дискутируются две принципиально разные концепции будущей ФКС. Одна из них нашла отражение в законопроекте "О федеральной контрактной системе" Минэкономразвития России, другая - в документах по совершенствованию механизма госзакупок в рамках действующего Закона № 94-ФЗ и в законопроекте о ФКС, инициируемых Федеральной антимонопольной службой России. Исключая из анализа детали межведомственных конфликтов и учитывая единство данных госструктур по вопросу о необходимости совершенствования всего закупочного цикла от стадии планирования госзаказов до анализа эффективности исполнения госконтрактов, можно обратить

внимание на базовое расхождение между ними. Антимонопольные органы считают, что институциональный механизм госзакупок в России должен способствовать экономии бюджетных средств, развитию конкуренции и снижению коррупции, что достижимо посредством размещения госзаказов преимущественно через электронные аукционы. Минэкономразвития, в свою очередь, полагает, что главной задачей госзаказа является эффективное обеспечение нужд госзаказчиков и общества, поэтому рекомендует использовать широкий спектр способов размещения, классифицируя их в зависимости от специфики закупаемых благ и обозначая в качестве приоритетного способ открытого конкурса.

С позиции макроэкономического анализа эта развилка позволяет предположить два возможных сценария развития событий в сфере госзаказов в России. Сценарий первый - рестрикционный - предполагает реализацию идей ФАС России и ограничение прав госзаказчика в выборе способов размещения госзаказа, в результате чего ФКС будет напоминать действующий Закон № 94-ФЗ, лишь дополненный процедурами по планированию закупок и исполнению контрактов. С организационной точки зрения такие изменения приведут к появлению контрактной системы, похожей на Госснаб СССР, со всеми неизбежными проблемами централизации госзакупок, когда, добиваясь промежуточной эффективности на крупных партиях, появляются существенные потери на конечной эффективности как в финансовом смысле, так и в ассортиментных перекосах³. Также необходимо отметить, что идея использования аукциона как универсального метода закупки (даже если речь идет о закупке только инспекционных благ) явно требует обоснования со стороны госзаказчика в части специфичности его предпочтений и добросовестности поставщиков. Иными словами, размещение госзаказа преимущественно через аукционы в электронной форме в условиях невозможности получить указанные обоснования ведомо не может способствовать улучшению положения госзаказчика.

Второй сценарий - реформаторский - предполагает реализацию идей Минэкономразвития России, т.е. значительное расширение прав заказчиков в отношении приня-

тия решений о способах размещения госзаказа, требованиях к продукции и поставщику, критериях определения победителя, условиях контракта. В случае если вместе с этими изменениями удастся сформировать комплексную и многоуровневую организационную систему управления рисками на всех стадиях закупочного процесса, проект контрактной системы Минэкономразвития России может способствовать достоверному прогнозированию, адекватному планированию и эффективному размещению госзаказов, а также эффективной реализации конечных целей госконтрактов.

Однако представляется, что все возможные направления формирования ФКС в России необходимо корректировать с учетом того, что контрактная система является долгосрочным и дорогостоящим проектом, инициирование которого в условиях кризиса кажется достаточно амбициозным. Кроме того, пока несколько лет будет создаваться ФКС, действующий несовершенный Закон \square 94-ФЗ продолжит наносить ущерб стране, поэтому целесообразно, не ожидая вступления в силу нового законодательства, внести минимально необходимые коррективы. В частности, процедура открытого конкурса, которая согласно нормам Закона \square 94-ФЗ позволяет эффективно размещать госзаказы на опытные и доверительные блага, требует поправок в части снижения значения субъективного фактора при определении победителя конкурса. В противном случае, в данной процедуре созданы все необходимые условия для коррупции: распорядительная власть у недобросовестного госзаказчика, возможность извлечения из нее ренты, слабость контролирующих институтов⁴. Также имеет смысл не только расширить квалификационные требования к участникам размещения госзаказа и к их субподрядчикам, но и диф-

ференцировать их для стадии допуска и для стадии оценки заявок участников.

Поскольку ФКС предполагает трехстадийную систему планирования, размещения и исполнения заказа, то очевидно, что в основе функционирования ФКС как институционального механизма должен быть цивилизованный закон об общественных закупках, в котором необходимо детально зафиксировать роль государственного заказа в социально-экономическом развитии страны, в механизме планирования российской экономики и реализации реформ в длительной перспективе. Это предложение может быть реализовано в кратчайшее время за 2-3 месяца против 3-5 лет по ФКС при минимальных затратах и будет иметь большой эффект, так как если удастся успешно интегрировать ФКС в систему программно-целевого планирования и бюджетирования процессов социально-экономического развития, то это откроет возможности для достижения с ее помощью единства финансово-экономической, научно-технической и структурной политики государства. В данной связи целесообразными видятся первоочередная разработка, внедрение и анализ эффективности подобного закона и только затем формирование ФКС в качестве институционального механизма его реализации в России.

¹ Система госзакупок: на пути к новому качеству / рук. проекта А.А. Яковлев. М., 2010. С. 43.

² Головщинский К.И. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации : препринт WP8/2011/02. М., 2011. С. 60.

³ Смирнов В.И. Электронные аукционы - финиш 94-го закона // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2010. \square 21. С. 39-43.

⁴ Иванов А.Е. Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: эффективность аукциона и коррупционность конкурса // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2011. \square 24. С. 60-69.

Поступила в редакцию 30.11.2012 г.