

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ**

**Под редакцией доктора экономических наук,
профессора И.И. Смотрицкой; доктора
экономических наук, профессора С.И. Черных**

**МОСКВА
2016**

ББК 65.41

И 712

Работа выполнена в секторе контрактных отношений в инновационной экономике Института экономики РАН

Авторский коллектив: к.э.н. О.В. Анчишкина; к.т.н. Э.И. Зубков; д.э.н., проф. О.Б. Иванов; к.э.н. Т.А. Ларина; д.э.н., проф. С.А. Потёмкин; д.э.н., проф. И.И. Смотрицкая; к.э.н. А.П. Филиппов; д.э.н., проф. С.И. Черных; к.э.н. С.С. Шувалов

Рецензенты: д.э.н., проф. И.О. Проценко (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ); д.э.н., проф. Н.А. Новицкий (Институт экономики РАН)

И 712 Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016. – 280 с.; ил.

ISBN 978-5-7228-0256-9

В монографии рассматривается широкий круг вопросов, связанных с организацией и управлением закупками товаров, работ, услуг для обеспечения общественных потребностей в современной экономике. Исследуется комплекс теоретических, методологических и практических проблем формирования нового института в российской экономике – контрактной системы закупок, анализируются ключевые факторы, ограничивающие и стимулирующие её развитие. Показана многогранность процесса реформирования системы государственного и муниципального заказа, системы регулируемых закупок организаций государственного сектора экономики. Раскрываются пути повышения качества управления закупками на основе развития контрактных инструментов и механизмов. Особое внимание уделено проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения роли общественных закупок как инструмента модернизации и инновационного обновления российской экономики.

Монография представляет интерес для научных работников и специалистов, представителей экспертного сообщества, профессиональной и деловой общественности, занимающихся проблемами общественных закупок, а также для преподавателей и студентов экономических вузов.

ББК 65.41

ISBN 978-5-7228-0256-9

© Коллектив авторов, 2016

THE INSTITUTE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE MODERN RUSSIAN ECONOMY

Edited by I.I. Smotrinskaya, S.I. Chernykh

Authors: O.V. Anchishkina, E.I. Zubkov, O.B. Ivanov, T.A. Larina,
S.A. Potyomkin, I.I. Smotrinskaya, A.P. Filippov, S.I. Chernykh, S.S. Shuvalov

The monograph covers a wide range of issues related to the organization and management of the procurement of goods, works and services for public needs in the modern economy. The authors study the complex of theoretical, methodological and practical problems of formation of a new institution in the Russian economy – the contract procurement system, analyze the key factors limiting and stimulating its development. The book analyses the versatility of the process of reforming the system of state and municipal orders, the system of regulated procurement of the state sector of the economy. The authors reveal ways to improve the quality of procurement management on the basis of contractual instruments and mechanisms. Particular attention is paid to the problem of formation conditions and mechanisms to meet the problem of enhancing the role of public procurement as a tool for modernization and innovative renewal of the Russian economy.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
Принятые сокращения	13
Глава 1. Общественные потребности как стратегический потенциал для стабилизации и роста российской экономики	14
1.1. Современные вызовы и стратегические задачи института общественных закупок	14
1.2. Состояние и тенденции развития рынка общественных закупок	28
1.3. Формирование модели управления общественными закупками: государственная контрактная система	36
Глава 2. Развитие основополагающих элементов контрактной системы закупок	50
2.1. Архитектура и ключевые дефиниции контрактной системы закупок	50
2.2. Сущность и содержание института государственного контракта	57
2.3. Механизмы ценообразования в контрактной системе закупок	72
Глава 3. Регулируемые закупки крупных государственных компаний (на примере ОАО «РЖД»)	83
3.1. Система закупочной деятельности ОАО «Российские железные дороги»	83
3.2. Механизмы и процедуры закупок товаров, работ, услуг	92
3.3. Система внутреннего контроля закупочной деятельности в компании	99
Глава 4. Ключевые направления развития системы государственных и муниципальных закупок на региональном уровне (на примере г. Москвы)	109

4.1. Методическая база для формирования и развития контрактной системы на региональном уровне	109
4.2. Организационно-экономический механизм функционирования региональной закупочной системы в г. Москве	120
4.3. Информационное обеспечение реализации контрактов	130
Глава 5. Общественные закупки как инструмент модернизации и инновационного обновления экономики: зарубежный опыт и российская практика	140
5.1. Институт общественных закупок в контексте задач модернизации и инновационного развития	140
5.2. Государственные закупки инновационной продукции и политика импортозамещения	156
5.3. Развитие контрактной системы закупок как инструмента модернизации российской экономики	164
Глава 6. Контрактные отношения в сфере исследований и разработок	173
6.1. Контрактные исследования и организации, их выполняющие	173
6.2. Изменения в правовой базе – шаг вперед?	185
6.3. Эффективный контракт: за и против	192
Глава 7. Организация и управление закупками в социальной сфере	200
7.1. Условия эффективности экономики закупок в социальной сфере производства общественных услуг	200
7.2. Государственные закупки в социальной сфере Липецкой области	216
7.3. Основные направления развития взаимосвязи государственных закупок и производства общественных услуг в социальной сфере	230
Глава 8. Закупочная и контрактная деятельность в банковском секторе	242
8.1. Банки как участники закупочной деятельности	242
8.2. Банки как субъекты контрактной системы	252
8.3. Документационное обеспечение и экспертно-аналитическая деятельность банков в системе закупок	261
Заключение	269
Список литературы	273

ВВЕДЕНИЕ

Современный системный кризис требует формирования новой модели экономического роста, поиска новых драйверов развития. В настоящее время по поручению Правительства РФ идёт активная работа по подготовке новой стратегии социально-экономического развития страны до 2030 г.¹ Специально созданной рабочей группе предстоит внести в правительство предложения по структуре и плану стратегии-2030, подготовить «эскиз стратегии»: из каких модулей она должна состоять, формат работы по модулям. Необходимость стратегии обусловлена изменившимися внешнеполитическими и экономическими условиями, новыми рисками и возможностями, определяющими стратегические приоритеты и горизонты развития страны.

По нашему глубокому убеждению, в основе новой долгосрочной социально-экономической стратегии развития России должна лежать эффективная модель обеспечения общественных потребностей. Действительно, государство при любых экономических условиях должно выполнять свои обязательства перед обществом по обеспечению защиты и безопасности.

¹ Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев поручил создать рабочую группу по подготовке стратегии социально-экономического развития России до 2030 г. Поручение дано по итогам встречи премьеры 1 июля 2015 г. с участниками экспертного совета при Правительстве, посвящённой развитию экономики и финансов на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.government.ru>

На закупки товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд тратятся огромные бюджетные средства, а государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, может использовать государственный спрос как мощный инструмент стимулирования экономического роста.

В этой связи институт общественных закупок выступает одним из основных механизмов государственного регулирования во всех странах с высокоразвитой экономикой. Например, новая европейская Директива о государственных закупках (от 15 января 2014 г.)² определяет задачу повышения эффективности закупок в качестве ключевой, так как в настоящее время общий объём государственных закупок в ЕС достиг 19,7% ВВП. Как отмечают специалисты Всемирного банка, во-первых, «ставки в этой игре слишком высоки и, несмотря на активизацию по реформированию, во всём мире сфера государственных закупок остаётся источником повышения коррупционного риска»; во-вторых, «чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, то есть общества, государства и частного сектора»³.

Таким образом, можно утверждать, что повышение эффективности института общественных закупок является одним из приоритетов российской экономики. В основе модернизации системы управления закупками должны лежать разработка и реализация экономической политики, базирующейся на изменении методологии

² В меморандуме отмечается, что ввиду бюджетных ограничений и экономических трудностей в большинстве государств – членов ЕС государственные закупки должны больше чем когда-либо обеспечивать оптимальное использование средств в целях содействия экономическому росту, и тем самым способствовать достижению реализации целей стратегии «Европа-2020». European Commission – МЕМО/14/18 от 15/01/2014. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement

³ Многоликая коррупция – проект Всемирного банка / Под ред. Э. Кампоса, С. Прадхана. Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С. 377, 380.

и переориентации государственного регулирования на гибкие контрактные инструменты и механизмы, адекватные специфическим задачам современной российской экономики. Благодаря многообразию использования различных форм контрактных соглашений государство имеет возможность привлекать частный бизнес на взаимовыгодной основе к решению общественно значимых задач в условиях возникающих бюджетных ограничений и экономических трудностей.

Именно этому кругу вопросов, раскрывающих сущность нового методологического подхода и дающих представление об условиях и возникающих практических проблемах внедрения управленческих и институциональных новаций в сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд, посвящена данная коллективная монография.

Главное внимание обращено не только на теоретические и методологические основы формирования института общественных закупок, контрактной модели управления закупками, но и на методы, инструменты и подходы к повышению эффективности удовлетворения общественных нужд, развитию стимулирующей и инновационной функций государственных закупок.

В нашей стране с 1 января 2014 г. начался новый этап реформы в сфере закупок – вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Целью создания контрактной системы является повышение эффективности обеспечения общественных нужд за счёт реализации системного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов, прозрачности всего цикла закупок от планирования до приёмки и оценки результатов.

В монографии сделан акцент на том, что формирование полноценной национальной контрактной системы

требует существенного пересмотра понятийного наполнения и целевых установок, механизмов и правил системы закупок, её взаимодействия со всеми другими сферами экономики и общества, масштабов задач, полномочий для регулирования тех или иных сфер. Особое внимание уделено анализу основополагающих элементов контрактной системы закупок, используемым дефинициям и существующим механизмам ценообразования, развитию института государственного контракта. Контракт является одним из наиболее универсальных гражданско-правовых инструментов, при помощи которого современные государства проводят политику и выполняют проекты во всех отраслях экономики и сферах общественной жизни.

Развитие института общественных закупок имеет свои особенности на федеральном и региональном уровне. На примере г. Москвы, а также региона Липецкой области в книге исследуются ключевые проблемы формирования и развития контрактной системы государственных и муниципальных закупок на региональном уровне.

В качестве отдельного сегмента рынка общественных закупок в монографии рассматриваются регулируемые закупки отдельных видов юридических лиц, в том числе компании ОАО «РЖД» и банков как субъектов контрактной системы закупок. Обобщаются и анализируются принципы и проблемы управления закупками в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В современных сложных финансово-экономических условиях государственные закупки рассматриваются в качестве одного из ключевых инструментов реализации антикризисных мер правительства, выполнения программ модернизации и инновационного развития. Однако «в настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в мировой практике закупки для

государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации»⁴.

В этой связи в монографии комплексно и достаточно развёрнуто исследуется проблема разработки механизмов использования общественных закупок для модернизации и инновационного обновления экономики, реализации политики импортозамещения. Ставя инновации в центр закупочной политики, государство имеет возможность сформировать основу для роста российской экономики на новой технологической основе. Повышение эффективности инновационной и стимулирующей функции закупок требует активной и масштабной работы, реализации системы мер по созданию институциональных условий для выполнения этой стратегической задачи.

В книге приводятся обобщённые данные о зарубежном и отечественном опыте реализации государственных заказов на инновационную продукцию, анализируется существующая нормативно-правовая база, возникающие на практике барьеры для проведения закупок в сфере исследований и разработок. Специальный раздел монографии посвящён развитию института контрактных отношений в научной сфере как механизму систематизации соответствующих общественных нужд и передачи созданных с использованием бюджетных и частных средств научно-исследовательских результатов в реальный сектор экономики.

Отдельной темой в монографии выступают проблемы организации и управления закупками в социальной сфере. Поворот к конкретному потребителю общественной услуги должен стать, по нашему мнению, основополагающим принципом развития системы. Исходя из этого, на рынке государственных (общественных) закупок наряду с государством (заказчиком) и исполнителем государственных контрактов объективно должен появиться третий равно-

⁴ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (раздел VIII, подраздел 3).

правный субъект – общество как конечный потребитель товаров, работ, услуг, обладающий всей полнотой функций.

Модернизация и инновационное обновление российской экономики не представляются возможными без построения новой модели взаимоотношений государства, бизнеса и общества на основе партнёрских контрактных отношений. В свою очередь, повышение качества управления экономикой требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой – повышения эффективности деятельности государства как субъекта контрактных отношений. В этой связи разработка методологии построения модели управления общественными закупками, опирающейся на развитые контрактные механизмы, на макро- и микроуровне в единстве с другими инструментами государственного управления представляется чрезвычайно актуальной задачей для формирования новой стратегии социально-экономического развития страны.

Монография подготовлена коллективом авторов:

Смотрицкая Ирина Ивановна – доктор экономических наук, заведующая сектором контрактных отношений в инновационной экономике Института экономики РАН, профессор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (*Введение, Глава 1, Заключение*);

Анчишкина Ольга Владленовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики РАН, эксперт ООН в сфере публичных закупок, эксперт ОБСЕ по вопросам государственных закупок (*Глава 2*);

Иванов Олег Борисович – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой корпоративного менеджмента Московского государственного университета путей сообщения (*Глава 3*);

Филиппов Антон Павлович – кандидат экономических наук, заместитель директора Центрального государственного архива г. Москвы (Глава 4);

Шувалов Сергей Сергеевич – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Межведомственного аналитического центра (ОАО «МАЦ»), старший научный сотрудник Института экономики РАН (Глава 5);

Черных Сергей Иннокентьевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором Института проблем развития науки РАН, главный научный сотрудник Института экономики РАН (Глава 6);

Зубков Эдуард Игоревич – кандидат технических наук, начальник управления по контролю и регулированию контрактной системы в сфере закупок Липецкой области, докторант Института экономики РАН (Глава 7);

Потёмкин Сергей Анатольевич – доктор экономических наук, профессор, начальник аналитического отдела управления методологии и контроля закупок Департамента экспертизы, методологии и контроля закупок Банка России (Глава 8);

Ларина Татьяна Анатольевна – кандидат экономических наук, главный эксперт аналитического отдела управления методологии и контроля закупок Департамента экспертизы, методологии и контроля закупок Банка России (Глава 8).

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ФЗ-44 – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

ФЗ-94 – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

ФЗ-223 – Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

КС – государственная контрактная система, контрактная служба

ГОЗ – государственный оборонный заказ

МСП – малое и среднее предпринимательство

Госзакупки – государственные закупки для обеспечения государственных нужд

Госзаказчики – государственные заказчики

НМЦК – начальная максимальная цена контракта

ФКС США – федеральная контрактная система США

ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ СТАБИЛИЗАЦИИ И РОСТА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

1.1. Современные вызовы и стратегические задачи института общественных закупок

В условиях современного глобального экономического кризиса поиск новых концепций развития идёт во всём мире. Одним из мейнстримов экономической теории становится экономическая доктрина, которую разрабатывает Майкл Портер. В основе данной доктрины лежит концепция «shared value» (общественная ценность). В программной статье *Creating Shared Value* М. Портер говорит о наступлении новой эры: «Парадигма shared value не то же самое, что социальная ответственность, благотворительность и даже устойчивое развитие. Её место в самом центре стратегии. Мы убеждены, что концепция shared value приведёт к перевороту в деловом мировоззрении». По мнению М. Портера, *возможность получать прибыль, помогая обществу решать его проблемы, станет одним из самых мощных факторов роста мировой экономики.* «Во главу угла ставятся важнейшие, ещё не удовлетворённые потребности человечества, неосвоенные крупные рынки, издержки бизнеса как результат нерешённых социальных проблем. Нам нужен более совершенный капитализм –

капитализм, движимый идеей служения обществу. Но это служение должно быть основано не на благотворительности, а на глубоком понимании механизмов конкуренции и создания стоимости»⁵.

Современная экономика общественного сектора, институциональная теория активно разрабатывают новые методологические подходы для развития общественного (государственного) сектора и экономической деятельности государства. Так, финансовый кризис 2008 г. и последующий экономический спад вызвали критические замечания в адрес частного бизнеса, обвинения в получении сверхприбылей за счёт обострения экономических, социальных и экологических проблем, которые испытывает современное общество. Большая часть этих проблем заключается в том, что создание потребительской ценности рассматривается бизнесом очень узко. Стремясь оптимизировать краткосрочные финансовые потоки, компании игнорируют более широкие и долгосрочные возможности, общественно значимые потребности. Предложенная концепция «общественной ценности» (shared value) исходит из того, что именно *общественные нужды и потребности* определяют перспективы развития рынка⁶.

В то же время обеспечение общественных нужд выступает одной из приоритетных целей экономической деятельности государства. Это в первую очередь относится к проблематике общественных потребностей, формирования общественных благ (public goods), так как государство несёт ответственность перед обществом за обеспечение общественными благами. Под общественными (публичными) благами понимаются товары, работы, услуги для удовлетворения общественных потребностей, в том числе для обеспечения национальной безопасности

⁵ Porter Michael E., Kramer Mark R. Creating Shared Value // Harvard Business Review 89, nos. 1–2 (January – February 2011). Перевод: Эксперт. 2015. № 15 (6–12.04). С. 28, 29.

⁶ Porter Michael E., Kramer Mark R. Op. cit.

и обороноспособности страны, формирования соответствующих резервных фондов, исполнения международных обязательств, реализации федеральных, региональных социально-экономических программ и присущих государству социально-экономических функций. Данные потребности частный бизнес в силу различных причин, прежде всего из-за отсутствия прямой экономической выгоды, не берётся удовлетворять в условиях свободного рынка. В этой связи закупку или производство товаров, работ, услуг, удовлетворяющих такого рода общественные потребности, вынуждено осуществлять государство. Результатом деятельности органов исполнительной власти или предприятий государственного сектора экономики в данном направлении и является развитие *института общественных закупок*.

Формирование института общественных закупок связано с особенностями социально-экономического развития каждой страны. Следует отметить, что в западных странах не употребляется привычное для нас понятие «закупки для государственных нужд». Вместо этого используется термин «общественные (публичные) закупки» и, соответственно, закупки для обеспечения «общественных (публичных)» потребностей.

В соответствии с определением британского Агентства по делам государства (Office of Government Commerce) под общественными закупками понимается процесс приобретения любых товаров, работ и услуг органами государственной власти и организациями государственного (общественного) сектора как для обеспечения собственной текущей деятельности, так и для реализации крупных долгосрочных проектов общенационального значения⁷.

Используемые в российской экономике понятия «государственные нужды» и «государственные закупки»

⁷ An Introduction to Public Procurement (2008). URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110601212617/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_Public_Procurement.pdf

в первую очередь обозначают субъект закупочной деятельности – *государство в широком смысле* (включая все государственные и муниципальные органы, предприятия государственного сектора), которое определяет условия, процедурные и правовые особенности закупок.

При этом в соответствии с Бюджетным кодексом РФ под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счёт средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ (в соответствии с расходными обязательствами РФ или расходными обязательствами субъектов РФ) потребности в товарах, работах, услугах для реализации государственных функций, обеспечения обороноспособности страны, выполнения государственных целевых социально-экономических программ, для исполнения международных обязательств. То есть *государственные нужды* включают в себя как *федеральные нужды*, так и *нужды субъектов РФ*.

В свою очередь, под *муниципальными нуждами* понимаются обеспечиваемые за счёт средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

То есть в совокупности государственные и муниципальные нужды составляют общественные нужды (потребности), за обеспечение которых государство несёт ответственность перед обществом.

По своей социально-экономической сущности закупки на муниципальном уровне, наряду с федеральными и региональными закупками, направлены на решение общей задачи удовлетворения общественных потребностей, в связи с чем они осуществляются на общих принципах с государственными закупками.

Следует также отметить, что в связи с особенностью законодательного регулирования целесообразно отдельно выделять *закупки предприятий государственного сектора экономики* для обеспечения общественных нужд. В данном случае заказчиками выступают государственные корпорации и компании, субъекты естественных монополий, государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с более чем пятидесятипроцентным участием в их капитале Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Таким образом, в данной работе под *общественными закупками* понимаются *государственные и муниципальные закупки*, а также законодательно *регулируемые закупки* предприятий государственного сектора экономики.

В современной российской экономике можно выделить следующие основные этапы общего процесса обеспечения общественных нужд:

1. *Этап формирования государственного (общественного) заказа* как комплекс мероприятий по определению объёмов и номенклатуры государственного спроса, проводимый органами государственной власти, получателями и распорядителями бюджетных средств с целью создания сводного перечня государственного заказа, утверждаемого в качестве приложения к закону о бюджете на соответствующий финансовый год (на федеральном и региональном уровне).

2. *Государственный заказ как вид оферты* – государственные органы, бюджетные учреждения или иные уполномоченные получатели средств федерального бюджета или средств бюджетов субъектов РФ в качестве «государственных заказчиков» обращаются к хозяйственным субъектам различных форм собственности с предложением поставить товары, выполнить работы или оказать услуги с указанием сроков, объёмов, ассортимента и т.д.

3. *Заключение договоров (контрактов) с участником размещения государственного заказа*, предложившим

условия, наиболее удовлетворяющие государственного заказчика. В соответствии с российским законодательством заказ признаётся «размещённым» после заключения государственного или муниципального контракта.

4. Собственно *государственная закупка* на основе реализации заключённых контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.

То есть общественная (государственная/муниципальная/регулируемая) закупка выступает результатом, заключительной стадией процесса обеспечения общественных нужд, несущей на себе отпечаток всех предшествующих стадий, и одновременно – формой обеспечения общественных потребностей, так как обмен товарами между производителями и потребителями осуществляется в процессе купли-продажи на товарном рынке.

Приобретение товаров работ и услуг для обеспечения общественных потребностей выступает одним из ключевых направлений деятельности государства. Экономические цели функционирования государства и механизмы их достижения должны определяться необходимостью удовлетворения общественных потребностей, аккумулирующих интересы населения страны, представляющего весь спектр участников национального рынка. В связи с этим устойчивость развития современной экономики в значительной мере зависима от оптимального сочетания общественных и частных интересов, определения необходимого соотношения между ролью государства и частной инициативой.

Общественные закупки как элемент экономической деятельности государства выполняют ряд функций, основными из которых являются: воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная.

Воспроизводственная функция заключается в удовлетворении общественных нужд в товарах, работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций.

Аллокационная функция (allocation – размещение) выражается в организации размещения заказов и осуществлении общественных закупок в целях достижения наибольшей эффективности использования бюджетных средств.

Стимулирующая функция связана с расширением общественных закупок как фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики.

Социальная функция направлена на содействие реализации социально-экономических задач государства, в том числе на повышение занятости населения, развитие малого бизнеса, вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

В условиях резкого роста инновационной составляющей в стратегии развития экономики страны особую значимость приобретает *инновационная функция*, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг). Реализация инновационной функции предполагает использование государственных контрактов как инструмента регулирования и стимулирования развития инновационной деятельности. Влияние закупок на процесс разработки и распространения новых технологий может осуществляться на основе развития рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса на эти продукты и технологии, а также через использование государственного рынка сбыта в качестве пробного для новых товаров и технологий.

В свою очередь, современные инновационные вызовы обуславливают наличие двух противоположных тенденций в развитии системы управления общественными закупками. С одной стороны, активное развитие информационных технологий создаёт условия для снижения транзакционных издержек при централизации ряда закупочных

процедур (проведение электронных конкурсов, торгов, аукционов и т.д.), что позволяет экономить при закупках крупными оптовыми партиями, снижает издержки за счёт совместного использования глобальных информационных и интеллектуальных ресурсов, высокопрофессионального кадрового потенциала. Централизация даёт больше возможностей закупочным органам для проведения постоянного системного маркетингового анализа, учёта состояния и динамики рынков для разработки и реализации необходимой экономической и социальной политики⁸.

С другой стороны, эффективность системы закупок в условиях модернизации экономики зависит от учёта специфики закупок высокотехнологичной и инновационной продукции, потенциала многообразных связей и сетевых взаимодействий, возникающих в инновационной среде, что требует использования гибких инструментов и методов управления, соответствующих децентрализации функций и развитию горизонтальных взаимосвязей, формирования соответствующего *института контрактных соглашений*.

⁸ Современная зарубежная практика свидетельствует о том, что в последние годы наметилась тенденция к повышению уровня централизации закупок. Например, в Великобритании в 2000 г. было создано Министерство государственной торговли (OGC). В результате слияния закупочных услуг Закупочного агентства (ТВА), Центрального агентства компьютеров и коммуникаций (ССТА), Совета гражданской недвижимости (РАСЕ) и закупочных отделов Казначейства была создана компания OGC Buying Solutions. Целью этой организации является обеспечение государственных органов более чем 50 тыс. видов товаров и услуг. В ЕС, где крайне осторожно относились к процессу централизации закупок, рассматривая его как фактор монополизации и снижения конкуренции на рынке, принята Директива ЕС 2004/18, регламентирующая возможность создания центральных закупочных институтов. За последние десять лет созданы центральные закупочные организации во Франции (UGAP и Opashe), Италии (Consip), Финляндии (Hancel), Дании (SKI), Австрии (BBG) и др. Тенденция к централизации наблюдается также в Азии и Южной Америке. В Южной Корее работает централизованное закупочное агентство PPS, которое осуществляет порядка 30% государственных закупок. В ряде стран Латинской Америки (Мексика, Бразилия, Чили) действуют централизованные системы электронных закупок.

Контрактная система соглашений выступает важнейшим инструментом государственного предпринимательства (government entrepreneurship) и осуществления закупок для обеспечения общественных потребностей во всех странах с высокоразвитой экономикой. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с участниками рынка различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственных контрактов. Предмет конкуренции – государственные средства, направляемые на обеспечение общественных потребностей.

Следует отметить, что в связи с существующей тенденцией к доминированию высокотехнологичной информационной модели экономики меняется сам предмет экономической науки: если раньше она была «наукой о выборе», то теперь, по мнению многих ученых, она в большей степени становится «наукой о “контрактах”»⁹. Деятельность экономических субъектов рынка рассматривается сквозь призму взаимовыгодных *контрактных отношений*, в рамках так называемой контрактной (договорной) парадигмы. Контрактная парадигма может реализовываться как извне, через институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых и политических), так и через отношения, лежащие в основе организаций, то есть изнутри¹⁰.

⁹ См., например: *Buchanan J.M.* Is economics the science of choice? // *E. Streissler (ed.) Roads to Freedom: Essays in Honor of F.A. Hayek.* Routledge&Kegan: London, 1964. P. 47–64; *Williamson O.E.* The theory of the firm as governance structure: From choice to contract. *Journal of Economic Perspectives.* 2002. Vol. 16. N 3. P. 172, 173; *Фуруботн Э.Г., Рухтер Р.* Институты и экономическая теория. СПб., 2005. С. XIV–XX.

¹⁰ При этом теория агентов (взаимоотношения «принципал – агент») приоритетное внимание уделяет побудительным мотивам (предпосылкам) контрактов (ex ante), а теория транзакционных издержек – реализованным соглашениям (ex post), порождающим различные управленческие структуры. См. *Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 69, 70.

Соответственно, организация и управление рассматриваются рядом учёных данного направления как сплетение контрактов, поэтому для таких авторов экономические теории контракта и теории организации тесно связаны.

Представитель новой институциональной теории – нобелевский лауреат О. Уильямсон большую часть экономических отношений (фактически все отношения, которые не являются свободнорыночными) считает контрактными. Субъекты экономических отношений заменяют обычную рыночную сделку купли-продажи на свободном рынке более сложной формой экономической организации – контрактацией для достижения большей эффективности. О. Уильямсон показал, что такие ранее считавшиеся разноплановыми феномены, как вертикальная интеграция, способы организации работы, современная корпорация, корпоративное управление, государственное регулирование, имеют схожую контрактную природу и потому доступны для анализа на основе единой концепции транзакционных издержек¹¹.

В свою очередь, формирующиеся контрактные системы управления позволяют обеспечивать большую эффективность хозяйствующего субъекта, представляя собой интеграцию рыночных и нерыночных начал организации экономической деятельности, получающих своё материальное воплощение в юридическом документе (соглашении), который регулирует экономические отношения. Базовой компонентой любой контрактной системы является совокупность нормативных актов, регулирующих контрактные отношения между субъектами экономической деятельности, государством (в лице уполномоченных исполнительных органов) и частным сектором в целом и, в частности, в определённых крупных проектах, отдельных отраслях, видах деятельности.

¹¹ Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 549, 550.

Так, Федеральная контрактная система США (наряду с государственным бюджетом и налоговой системой) выступает важнейшим механизмом государственного регулирования и стимулирования инновационной деятельности. Благодаря многообразию использования различных форм контрактных соглашений государство имеет возможность не только стимулировать инновационную деятельность отдельных участников, но и создавать различные формы кооперации для реализации крупных научно-технических программ.

Таким образом, модернизация и формирование инновационной экономики в России предполагает развитие института контрактных отношений для построения современной модели взаимоотношений государства, бизнеса и общества. В свою очередь, повышение качества управления экономикой требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой – повышения эффективности деятельности государства как субъекта контрактных отношений.

В русле данной «контрактной» идеологии лежит и задача развития контрактной экономики закупок, создания *контрактной системы управления* государственными и муниципальными закупками в соответствии с принятым Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-44). Целью создания контрактной системы является повышение эффективности обеспечения общественных нужд за счёт реализации системного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов, прозрачности всего цикла закупок от планирования до приёма и оценки результатов.

В нашей стране государство выступает крупнейшим потребителем на рынке товаров, работ, услуг. В 2015 г.

объём государственных закупок органами властей различного уровня вырос на 10% и достиг 6,6 трлн руб.¹² В свою очередь, объём регулируемых закупок естественных монополий, компаний с государственным участием, унитарных предприятий, бюджетных и автономных учреждений достиг 23,1 трлн руб.¹³ Таким образом, в целом около 40% ВВП нашей страны перераспределяется через систему контрактации на рынке общественных закупок.

Создание контрактной системы в России представляет собой попытку обновления и адаптации системы организации и управления государственными и муниципальными закупками к современным глобальным вызовам, стоящим перед нашей страной. В первую очередь надо определиться с сущностью и ролью института закупок, его взаимодействием со всеми другими сферами экономики и общества, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер.

Для этого, по нашему мнению, необходимо введение в практику новых дефиниций – «общественные закупки» и «общественные нужды», их институциональное разграничение с понятиями «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды»¹⁴. Мы разделяем мнение ряда экспертов, что государственные нужды – товары, работы, услуги, необходимые для обеспечения деятельности государственных органов управления. Общественные нужды – публичные потребности общества. Например, известный эксперт в данной области – А.А. Пискунов использует понятие «обеспечение государственных и общественных нужд»

¹² Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. Минэкономразвития РФ. URL: <http://zakupki.gov.ru>; дата обращения: 07.03.2016 г.

¹³ Там же.

¹⁴ *Смотрицкая И., Черных С.* От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9. С. 54, 55.

при определении цели деятельности государственной контрактной системы. В частности, он отмечает, что «у нас нет институций, которые бы легитимизировали общественные и государственные нужды, они у нас существуют только как ведомственные нужды, и то только после того как акцептованы в реестре расходных обязательств федерального бюджета»¹⁵.

Переход к целостной контрактной системе превращает государственный заказ в более сложный механизм хозяйствования, сочетающий в себе программно-целевую и регулирующую функции. Здесь возникает очень тонкая, но значимая грань социально-экономического понимания сущности возникающих отношений, потому что государство не может рассматриваться как некий экономический субъект, имеющий собственные нужды, отличные от потребностей общества. По существу, размещение государственных заказов на поставки товаров, работ, услуг необходимо не для нужд государства как института, а в интересах всего общества, для которого и организуется выполнение государственных функций, производство соответствующих товаров и услуг.

Более того, основополагающий принцип организации закупок заключается в приобретении государством товаров, работ, услуг за бюджетные средства, по сути, за деньги налогоплательщиков. И если в случае частных закупок эти действия осуществляются заказчиком сугубо в своих экономических интересах, то в случаях с государственными закупками возникает посредник в лице таких институтов, как государственные органы власти, ведомственные учреждения. Соответственно, этот посредник (как и всякое наделённое данным статусом юридическое или физическое лицо) может иметь «свои» потребности и интересы, игнорируя (в той или иной степени) общественные потребности. Одновременно с экономической проблематикой

¹⁵ Международный опыт в реформе системы закупок: уроки для России. М.: СП РФ, 2012. С. 34.

общественных закупок возникают проблемы оптимизации и регулирования социальной эффективности закупок. Общественные закупки выступают одним из индикаторов социально-экономической справедливости, ибо они постоянно должны давать ответы на вопросы: для чего, что и с какой пользой покупается на деньги общества, налогоплательщиков и, наконец, конечного потребителя государственной услуги.

Таким образом, на рынке государственных (общественных) закупок наряду с государством (заказчиком) и подрядчиком (исполнителем) государственных контрактов должен появиться третий равноправный субъект – общество как конечный потребитель товаров, работ, услуг, обладающий всей полнотой функций, в том числе контроля за экономичностью и результативностью расходов.

Новый концептуальный подход к пониманию социально-экономической роли закупок требует отказа от краткосрочного и сиюминутного мышления, определения целей и задач долгосрочной стратегии развития сферы общественных закупок, разработки механизмов её реализации. Под стратегией мы понимаем траекторию изменения института закупок и экономической политики, «соединяющую» текущее состояние с «желательным». В конечном итоге это траектория динамики макро-, микро- и мезоэкономических, а также социальных индикаторов в бюджетной сфере.

Исходным пунктом разработки стратегии является оценка состояния и ключевых проблем института общественных закупок. В свою очередь, основные перспективы и стратегический потенциал развития государственной контрактной системы будут определяться степенью реализации базовых институциональных принципов формирования, повышением качества управления закупками, инновационной активностью и эффективностью закупок.

1.2. Состояние и тенденции развития рынка общественных закупок

Исследование состояния рынков – одно из важнейших направлений современной экономической науки. В то же время, по замечанию известного экономиста, представителя современной институциональной теории Джеффри Ходжсона, в «экономической литературе не так легко найти определение рынка, а аналитическое рассмотрение институциональных концепций, связанных с рынком, вообще встречается крайне редко. Зато налицо обилие математических моделей рыночных феноменов и обширная теоретическая литература, посвящённая определяющим факторам состояний рыночного равновесия. И всё же стоит нам задать вопрос: “Что такое рынок?”, как от нас стараются побыстрее отделаться»¹⁶.

Задаче развёрнутого изучения рынка посвятил свои исследования Альфред Маршалл, развивая определения, данные рынку Огюстеном Курно и Уильямом Джевонсом¹⁷. Курно описывает рынок как «всякий район, где сношения покупателей и продавцов друг с другом столь свободны, что цены на одни и те же товары имеют тенденцию легко и быстро выравниваться» (Cournot, 1897). По Джевонсу, рынок означает «всякую группу лиц, вступающих в тесные деловые отношения и заключающих крупные сделки по поводу любого товара» (Jevons, 1871)¹⁸. Людвиг фон Мизес в книге «Человеческая деятельность» даёт более развёрнутое определение рынка как общественной системы разделения труда в условиях частной собственности на средства производства, характеризуя его как «процесс, приводимый в движение взаимодействием множества индивидов,

¹⁶ Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003. С. 253.

¹⁷ Маршалл А. Принципы экономической науки. М., 1993. Т. II. Кн. 5. Гл. I.

¹⁸ Там же. С. 6.

сотрудничающих в условиях разделения труда» (Mises, 1949. P. 258)¹⁹.

В то же время, как указывает Скотт Мосс, рынок предполагает и процесс обмена товаров и услуг, который связан «с коммуникациями и средствами сообщения между продавцами и покупателями благ, являющихся предметами торговли» (Moss, 1981). То есть процесс обмена обязательно включает установление и доведение информации о ценах, информирование поставщиков о спросе на продукцию и потребителей о наличии товара, транспортировке товаров²⁰.

Однако все эти определения не учитывают зависимость обмена от правовых, политических, социальных и других структур, играющих ключевую роль во всех рыночных системах. В соответствии с институциональной теорией дефиниция рынка должна быть связана с широким набором институтов, которые имеют отношение не только к таким правовым вопросам, как установление прав собственности и судебные-арбитражные процедуры по поводу контрактов, но и к транспортировке и распространению необходимой для функционирования рынка информации²¹.

Применительно к нашему исследованию мы будем рассматривать рынок как набор институтов, в рамках которых регулярно происходит закупка товаров, работ, услуг для общественных нужд, причём данные институты должны способствовать этим актам обмена (купи-продажи). Данный методологический подход предполагает, что рыночный обмен включает в себя контрактные отношения и смену прав собственности, а рынок состоит из механизмов, призванных придавать деятельности по обеспечению общественных потребностей структуру, организацию и легитимность. Одни институты, имеющие отношение

¹⁹ Мизес Л. Человеческая деятельность. М., 2000. С. 243.

²⁰ Moss S. An Economic Theory of Business Strategy: An Essay in Dynamics Without Equilibrium. Oxford, 1981.

²¹ Ходжсон Дж. Указ. соч. Раздел 8.

к общественным закупкам, например нормативно-правовая система и сложившиеся нормы поведения, которыми руководствуются в процессе государственных закупок и заключения контрактов, существовали даже когда «организованных» рынков не было. Другие связаны со спецификой развития рынка и с необходимостью координации большого количества организованных обменов.

Экономическая наука рассматривает различные функции рынка, важнейшие из которых заключаются в размещении (аллокации) ресурсов и формировании пропорций, соответствующих общественным потребностям на данном этапе развития экономики. С помощью механизмов рынка происходит перелив денежных, трудовых, инвестиционных и иных ресурсов в соответствии с меняющимися общественными потребностями. По своему «профилю» рынки подразделяются на рынки товаров и услуг и рынки факторов производства: труда, капиталов, земли²². В свою очередь, в зависимости от специфики товара можно сегментировать рынок по различным видам, например: товарный рынок, рынок труда, финансовый рынок и т.д.

Объектами товарного рынка являются продукция в вещной форме, плоды творческой, интеллектуальной деятельности, а также многообразные работы и услуги. В объекты товарного рынка включаются природные ресурсы, например нефть, уголь и т.д.

В дальнейшем при анализе рынка общественных закупок мы будем рассматривать главным образом товарный рынок.

Субъектами рынка выступают основные его участники: продавцы и покупатели. В зависимости от доминирующих субъектов (покупателей и продавцов) рынок можно условно разделить на рынок частного предпринимательства и «государственный» рынок, отличитель-

²² Экономический словарь / Под ред. А.И. Архипова. М., 2001. С. 487.

ная особенность которого состоит в том, что государство (в лице уполномоченных исполнительных органов или соответствующих хозяйствующих субъектов) является активным субъектом рынка – потребителем и, соответственно, покупателем товаров, работ, услуг. То есть на «государственном» рынке происходит «закупка» для нужд общественного потребления. Следует отметить, что ряд экономистов в понятие «государственный» рынок наряду с рынком закупок включают и рынок продажи имущества государства. То есть «государственный» рынок – это рынок государственных (общественных) закупок и продаж²³.

В свою очередь, профессор В.А. Федорович даёт следующее определение «государственного» рынка, которое и получило сейчас наибольшее распространение в экономической литературе. «Государственный рынок товаров и услуг (government market for goods and services) – это государственный хозяйственный механизм размещения, управления и выполнения федеральных (государственных) заказов на поставки товаров и услуг правительству для нужд государственного потребления»²⁴.

Административно рынок общественных закупок состоит из трёх уровней: федерального, регионального, муниципального.

В соответствии с действующей нормативно-правовой базой и сложившейся организационно-управленческой структурой выделяют два ключевых сектора: *открытый* («гражданский») и «*особый*». Например, в США к «гражданскому» сектору государственного рынка принято относить традиционные отрасли производства, которые поставляют промышленные, стандартные товары, сырьё, материалы и услуги. Этот сектор обслуживает

²³ Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге / Под ред. В.В. Бланка, Ю.П. Панибратова. СПб.: СПбГАСУ, 2004. С. 7.

²⁴ Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2002. С. 889.

государственный спрос на товары гражданского назначения, то есть обеспечивает государственное гражданское потребление, нужды гражданских министерств и ведомств.

«*Особый*» – это военный и научно-технический сектор государственного рынка, охватывающий товары на укюёмких отраслей американской экономики, поставляющих федеральному правительству для военных целей различные виды техники и новейшие технологии, средства связи и т.д. Следует отметить, что во всех странах с развитой рыночной экономикой «особый» сектор государственного рынка имеет закрытые сегменты. Так, в ЕС большая часть оборонного заказа не попадает под общие правила государственных закупок. Для обеспечения оборонных интересов в странах, входящих в ЕС, действует специальное национальное законодательство, регламентирующее размещение и реализацию государственного оборонного заказа.

В нашей стране, исходя из специфики формирующейся институциональной базы, следует выделить три основных сектора рынка общественных закупок. Остановимся кратко на их ключевых характеристиках (более подробно данные сектора будут рассмотрены в следующих главах данной монографии).

В российской экономике в 2015 г. государство (в лице уполномоченных органов на всех уровнях исполнительной власти) заключило 3,3 млн контрактов, объём контрактации на гражданском *открытом рынке* (объём заключённых контрактов без учёта контрактов, сведения о которых составляют государственную тайну и не размещаются в открытом доступе) составил 5,3 трлн руб., количество зарегистрированных заказчиков (органов государственной власти, местного самоуправления и бюджетополучателей) составило более 256 тыс. организаций. Наибольший процент контрактов (по цене контрактов) был заключён на уровне субъектов РФ (43,29%), соответственно на феде-

ральном уровне – 38,63%, и на муниципальном уровне – 18,08%²⁵.

В 2015 г. объём закупок снизился по сравнению с 2014 г. на 5%. В то же время, по оценке Минэкономразвития России, доля государственных закупок в структуре ВВП увеличилась на 0,4 процентных пункта. В целом государственные и муниципальные закупки в структуре ВВП страны составляют более 10%²⁶.

Правовую основу государственных и муниципальных закупок на открытом рынке составляют: Федеральный закон № 44-ФЗ, нормативные правовые акты Правительства РФ и Минэкономразвития России, законодательные и нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальных образований.

В качестве отдельного сегмента открытого рынка общественных закупок следует выделить *регулируемые закупки* отдельных видов юридических лиц. Субъектами рынка (заказчиками) выступают государственные корпорации и компании, субъекты естественных монополий, государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с более чем пятидесятипроцентным участием в их капитале РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Данные закупки регулируются Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – ФЗ-223).

Общий объём закупок в соответствии с ФЗ-223 увеличился по сравнению с 2014 г. на 23% и достиг 23,1 трлн руб., что составляет более 30% ВВП страны. На ТОП-5 крупнейших заказчиков приходится 70% всех закупок. Например, объём закупок только одного заказчика –

²⁵ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. Минэкономразвития РФ. URL: <http://zakupki.gov.ru>; дата обращения: 07.03.2016 г.

²⁶ Там же.

ОАО «НК «Роснефть»» – составляет более 4,5 трлн руб. и сопоставим с общим объёмом закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Такие объёмы закупок влияют как на макроэкономические показатели, так и на состояние конкуренции на отраслевых рынках.

Следует отметить, что более 95% регулируемых закупок осуществляется на неконкурентной основе. Это закупки как у единственного поставщика, которые составляют более 40%, так и с применением «иных способов», которые составили более 55% от общего объёма закупок в 2015 г. Отсутствие в ФЗ-223 требований к способам закупок привело к тому, что заказчиками применяется более 3500 способов определения поставщика, которые зачастую маскируют закупки у единственного поставщика²⁷.

Что касается «особого» сектора рынка общественных закупок, он регулируется специальным законодательством, в том числе Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе». В современных сложных экономических условиях государственный оборонный заказ должен стать инструментом активизации инновационных процессов в ОПК и роста гражданского высокотехнологичного сектора российской экономики. Как отмечает Д. Рогозин, «новая программа вооружений должна быть абсолютно отличной от нынешней, по которой мы работаем три года, – она должна быть инновационной»²⁸.

Реализация данной программы возможна лишь на качественно иной – высокотехнологичной производственной базе. Средства на модернизацию основных фондов предприятий ОПК будут выделяться преимущественно в рамках Федеральной целевой программы «Раз-

²⁷ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2015 г. Минэкономразвития РФ. URL: <http://zakupki.gov.ru>; дата обращения: 07.03.2016 г.

²⁸ Рогозин Д. Выступление в Государственной думе // Бюллетень. 2013. № 133 (1371).

витие оборонно-промышленного комплекса до 2020 г.». В целом в соответствии с Государственной программой вооружений на 2011–2020 гг., утверждённой Д. Медведевым в декабре 2010 г., расходы на закупку вооружений и военной техники составят более 19 трлн руб., ещё 3 трлн руб. – на переоснащение оборонной промышленности. Объём гособоронзаказа планировался на 2014 г. в 2,635 трлн руб. (из которых примерно 60% – на закупку вооружений), а в 2015 г. – 1,5 трлн руб.²⁹ По оценке экспертов, в 2014 г. закупки в этом сегменте составили около 1,7 трлн руб.³⁰

Таким образом, в современной российской экономике можно выделить три ключевых направления развития института закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд: создание контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд; регламентация закупок субъектов государственного сектора экономики; формирование системы государственного оборонного заказа. Институциональной основой реформы являются соответствующие федеральные законы, устанавливающие принципы организации и управления контрактными отношениями на рынке общественных закупок.

Следует отметить, что в настоящее время действует Экспертный совет по развитию контрактных отношений при Минэкономразвития РФ. В перспективе, как отмечает представитель министерства, «мы видим возможность создания *единой контрактной системы в Российской Федерации*, регулирующей сферу государственных и муниципальных закупок, сферу закупок организаций государственного сектора экономики, сферу государственно-частного партнёрства, концессионных соглашений»³¹.

²⁹ Три года в запасе // Ведомости. 2012. 2 июля. № 120 (3134).

³⁰ Рассчитано по данным заместителя министра обороны. URL: <http://itar-tass.com/politika/890933>

³¹ Черемисов М.В. Развитие контрактной системы : Электронный ресурс. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect>

Приоритетной темой исследования в рамках данной монографии является комплекс проблем, связанных с созданием контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выступающей основой, «каркасом» для развития нового контрактного института в России.

1.3. Формирование модели управления общественными закупками: государственная контрактная система

В настоящее время в мировой практике широко используется система оценки качества государственного управления, разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая включает следующие ключевые аспекты: государственная служба; управление разработкой и реализацией политики; управление государственными расходами; *государственные закупки*. Данный структурный подход использовался при подготовке и оценке результатов реформ в сфере государственного управления, в первую очередь в странах – членах ЕС, а также при реформировании российской экономики, например при подготовке и проведении административной реформы, разработке стратегии развития РФ на период до 2020 г., реформировании системы государственных закупок. Основными универсальными показателями качества управления закупками выступают: *прозрачность, подотчётность, ответственность, результативность, эффективность и экономичность государственных расходов* на закупки товаров, работ, услуг.

Современный этап развития российской системы государственных и муниципальных закупок заключается в переходе к контрактной модели управления закупками. Как мы уже отмечали, с 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ФЗ-44).

Под *контрактной системой* в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд понимается *совокупность участников контрактной системы*, в том числе: федеральный орган исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы; федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования, управления и контроля в сфере закупок; заказчики, участники закупок (в том числе государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»); специализированные организации, операторы электронных площадок; органы единой информационной системы в сфере закупок; потенциальные исполнители (подрядчики, поставщики). В соответствии с настоящим законом заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно:

- для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования), государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами;
- для исполнения международных обязательств РФ, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;
- для выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Контрактная система (КС) основывается на принципах открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Анализ ключевых изменений, вносимых в соответствии с ФЗ-44 в систему организации и регулирования государственных и муниципальных закупок, позволяет сделать вывод о формировании институциональных основ для перехода к новому качеству управления закупками.

В отличие от Федерального закона № 94-ФЗ³² (до 1 января 2014 г. основного нормативного регулятора в данной сфере), новый закон включает в себя совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как *единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов*: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение, мониторинг и аудит государственных контрактов.

Концепция развития КС предусматривает расширение способов закупки, добавление двухэтапных закрытых конкурсов, размещение способом запроса предложений, усиление фактора предквалификации. При осуществлении закупок могут использоваться как конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и закупки у единственного поставщика. Конкурентными способами являются конкурсы, в том числе открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограни-

³² Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

ченным участием, закрытый двухэтапный конкурс и аукционы (в электронной форме и закрытые аукционы), запрос котировок, запрос предложений. В соответствии со ст. 31 ФЗ-44 государственные уполномоченные органы (заказчики) наделены правом вводить дополнительные квалификационные требования к участникам определённых конкурсов (с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием и др.). В том числе к наличию: оборудования, финансовых и материальных ресурсов, профессиональных специалистов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта; соответствующей деловой репутации.

Существенная роль в повышении качества управления закупками отведена комплексной *единой информационной системе* государственных закупок (ЕИС). Для формирования государственной закупочной политики в контексте контрактной системы необходимым условием выступает создание единого информационного электронного пространства государственных закупок, которое предполагает единство стандартов и параметров при единой поисковой аналитической системе и единой информационной структуре. В соответствии с законом такая единая информационная система должна содержать: планы и планы-графики закупок; информацию о реализации планов; реестр контрактов, заключённых заказчиками; реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); реестр банковских гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний. В настоящее время данные модули выступают элементами формируемой Единой информационной системы в сфере закупок, доступ к которой осуществляется на бесплатной основе через официальный сайт в сети интернет (<http://zakupki.gov.ru>).

По нашему мнению, приоритетным условием повышения эффективности контрактных отношений выступает реализация принципа единства стандартов и параметров

контрактации, предусмотренного в данной системе. В этой связи одной из ключевых проблем реализации ФЗ-44 является разработка библиотеки *типовых контрактов и типовых условий* контрактов, библиотеки типовых форм конкурсной документации, технических заданий, стандартизации документооборота. Следует отметить, что ряд субъектов РФ в рамках своих полномочий ведут активную работу по созданию такой информационной базы, например, в г. Москве она включает 330 видов контрактов, при этом идёт дальнейшая стандартизация форм и разработка типовых технических заданий, о чём подробнее говорится ниже. В свою очередь, на федеральном уровне идёт процесс формирования образовательных программ и типовых кейсов заключения контрактов, размещаемых на специализированных сайтах в интернете.

Одной из ключевых новаций выступает *общедоступный и безвозмездный доступ субъектов рынка закупок к большому массиву аналитической и нормативно-методической информации*. Данный блок единой системы будет содержать информацию о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о размещаемых заказчиками запросах (в соответствии с ч. 5 ст. 22 ФЗ-44) цен товаров, работ, услуг. Он будет включать все нормативно-правовые акты и методические рекомендации, регулирующие контрактные отношения. Такая информационная база даст возможность на постоянной основе проводить комплексный анализ состояния государственных и муниципальных закупок, предотвращать системные кризисы, осуществлять мониторинг размещения и реализации государственных заказов, повысить действенность контроля за результативностью использования бюджетных средств.

Законом регламентирована существующая тенденция к *централизации ряда функций* для снижения издержек процесса закупок. В рамках контрактной системы воз-

можно варианты централизации определённых функций в специальном казённом учреждении, в отраслевом ведомстве, органе исполнительной власти для территориальных органов и подведомственных учреждений. Могут быть расширены и функции уполномоченного органа за счёт его участия в планировании, заключении и исполнении контрактов. Полномочия по муниципальным закупкам по соглашению между субъектом федерации и муниципальным образованием могут быть переданы на уровень субъекта федерации.

Выбор между централизацией и делегированием полномочий на разных уровнях контрактной системы, по нашему мнению, должен приниматься на основе комплексного анализа следующих ключевых аспектов закупок:

- контроль и возможная экономия транзакционных издержек;
- уровень стандартизации продукции;
- доля закупок стратегической и инновационной продукции;
- состояние и динамика рынка;
- наличие финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

Очевидно, что централизация позволяет сократить издержки за счёт экономии на масштабе закупок, отсутствия дублирования функций, совместного использования инфраструктуры, ресурсов, знаний. Однако экономия издержек за счёт масштаба закупок в большей степени возможна при условии *централизации закупок стандартной продукции*. Как показывает практический опыт, при закупках наукоёмкой, технологически сложной и инновационной продукции более эффективна *децентрализованная форма закупок*, позволяющая использовать дифференцированный (индивидуальный) подход и гибкие формы контрактных соглашений.

ФЗ-44 определяет институциональные условия для формирования нового алгоритма взаимодействия между

государственными заказчиками и поставщиками. Нормативно закреплена (ст. 34 ФЗ-44) зеркальная ответственность за невыполнение условий и расторжение контрактов как со стороны государственных и муниципальных заказчиков, так и исполнителей контрактов. Контракт должен включать обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Например, в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней).

Кроме того, государственные контракты теперь могут иметь специальные условия, например, заказчики *обязаны* предоставлять ценовую преференцию 15% учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, что ранее делалось крайне редко. Также установлена пятнадцатипроцентная квота для *обязательного* привлечения при исполнении контрактов субподрядчиков, которые являются субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями.

По планам правительства, к 2018 г. доля субъектов малого предпринимательства в реализации государственного и муниципального заказа должна достигнуть 25%. В настоящее время, по экспертным оценкам, малый и средний бизнес напрямую (без учёта субподряда) выполняет от 5 до 15% государственных заказов и заказов госкомпаний. Следует также отметить, что заказчики теперь обязаны осуществлять взаиморасчёты с предпринимателями в течение 30 дней. По мнению экспертов, эта норма устраняет основное препятствие, из-за которого ранее малый и средний бизнес не мог участвовать в госзакупках – длительные сроки оплаты контрактов. В квоту не входят закупки, на

которые не пришёл ни один участник, как это было ранее. Тем самым можно избежать так называемой «виртуальной поддержки малого бизнеса».

В результате контрактная система становится действенным механизмом поддержки субъектов малого предпринимательства. Так, в 2015 г. в качестве оплаты только по прямым контрактам малому бизнесу было направлено более 490 млрд руб., что на 41% превышает аналогичный показатель 2014 г. По предварительным оценкам Минэкономразвития, в 2015 г. (с учётом субподрядных договоров) выполнена в полном объёме установленная пятнадцатипроцентная квота закупок у малого бизнеса.

Таким образом, государственные и муниципальные закупки по своему влиянию на экономику носят комплексный характер. Они не только решают задачу обеспечения общественных нужд, но и могут использоваться как инструмент повышения конкурентных преимуществ экономики, стимулирования предпринимательской деятельности и промышленного производства. Например, система государственных заказов стала ключевым элементом антикризисной политики администрации президента США Ф.Д. Рузвельта, направленной на вывод американской экономики из глубокого кризиса в период Великой депрессии (1929–1933). Именно благодаря такой политике в условиях кризиса работу получили 5 млн человек, которые, в частности, построили 41 тыс. мостов и 44 тыс. зданий³³.

В современной российской экономике *государственные закупки стали рассматриваться в качестве одного из ключевых инструментов реализации антикризисных мер* в период кризиса 2008–2009 гг. В частности, правительством были предусмотрены меры для стимулирования отечественных производителей, в том числе преференции по определённой номенклатуре продукции (сельского хозяйства, металлургической

³³ Градов А.П. Введение в историю экономики. Спб.: Нестор, 1999. С. 86.

промышленности, металлообработки и др.) в размере 15% по отношению к цене контракта. Однако применение этой и других норм было затруднено ввиду особенностей действующего тогда законодательства, регулирующего процедуры размещения государственных заказов, финансово-экономические условия заключения государственных контрактов³⁴.

27 января 2015 г. распоряжением Правительства РФ был утверждён План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. (далее – План Правительства). Мероприятия, предусмотренные в этом документе, были нацелены на обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, вызванной экономическими санкциями, турбулентностью на валютном рынке, снижением цен на нефть.

План Правительства содержал перечень мероприятий, предусмотренных к реализации в течение года. Всего перечень включал 60 пунктов, 9 из которых напрямую связаны с общественными закупками. По всем пунктам осуществлялась разработка соответствующих федеральных законов и/или постановлений (распоряжений) Правительства РФ, актов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, докладов в Правительство РФ. К сожалению, данная работа велась с существенным отставанием от утверждённого графика.

Анализ комплекса предусмотренных Планом Правительства мер позволяет выделить три ключевые цели, связанные со сферой общественных закупок:

- усиление влияния государства на внутренний спрос с целью стимулирования развития отечественного производства, в том числе в целях импортозамещения, осо-

³⁴ *Смотрицкая И.И.* Государственные закупки в системе мер антикризисного регулирования экономики // Эко. 2009. № 7. С. 144–153.

бенно по номенклатуре продукции, закупаемой для нужд обороноспособности страны;

- стимулирование развития малого и среднего бизнеса на основе привлечения его к реализации государственных и муниципальных заказов;

- повышение эффективности системы общественных закупок в условиях кризиса³⁵.

Следует отметить, что данный комплекс мер получает дальнейшее развитие и в рамках принятого *Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 г.*, утверждённого Д. Медведевым 1 марта 2016 г. В рамках данного плана пролонгированы ключевые направления мероприятий: стимулирование спроса на определённую номенклатуру отечественной продукции; импортозамещение; поддержка малого и среднего предпринимательства; повышение эффективности бюджетных расходов. Приоритетное направление плана – поддержка уровня жизни и благосостояния российских граждан, выполнение социальных обязательств государства.

В документе запланированы меры, направленные на недопущение необратимых кризисных явлений в секторах экономики, имеющих значительный эффект для развития смежных отраслей (автомобилестроение, жилищное строительство, лёгкая промышленность) и актуальных с точки зрения обеспечения жизненно важных общественных потребностей – продовольственной безопасности и социальной стабильности (сельское хозяйство, оборот лекарственных средств).

Одна из ключевых целей реализации системы антикризисных мер – повышение эффективности бюджетных расходов, что может быть достигнуто на основе обеспечения

³⁵ *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики // *Общество и экономика.* 2015. № 4–5.

«прозрачности» и контроля (как государственного, так и общественного) на всех этапах процесса общественных закупок – от планирования до выполнения контракта. Одним из факторов оптимизации бюджетных расходов является развитие электронных процедур закупок, обеспечивающих «прозрачность» всего процесса закупки. Так, в 2015 г. наиболее востребованным способом определения поставщика стал электронный аукцион, доля которого составляет 56,6% от общего количества размещённых на официальном сайте извещений. Удобство закупок в электронной форме делает их наиболее привлекательными для заказчиков³⁶.

Существенным ограничением для повышения эффективности расходов на общественные закупки является низкий *уровень профессионализма, отсутствие необходимых компетенций у государственных менеджеров*. В настоящее время наша страна испытывает острейший дефицит конкретных инструментов и технологий управления. «Этот дефицит уже осознаётся как политическая проблема». Необходимы «управленческая реформа, массовое освоение современных инструментов и технологий разработки и реализации проектов»³⁷.

Практика показывает, что нарушения при размещении заказов и заключении контрактов во многом происходят из-за недостаточной компетентности управленческого персонала. Согласно результатам исследований Всемирного банка, издержки, связанные с некомпетентностью государственных заказчиков, даже в развитых странах соизмеримы с издержками коррупционных рисков. По оценке итальянских экспертов, потери от коррупции в сфере за-

³⁶ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. Минэкономразвития РФ. URL: <http://zakupki.gov.ru>; дата обращения: 07.03.2016 г.

³⁷ Чернышёв С. Учиться проектному делу настоящим образом // Эксперт. 2015. № 15 (06.12.04). С. 26.

купок у них составляют 20%, а от непрофессионализма – 80%. В этой связи одной из ключевых задач развития КС является организация разноуровневой системы профессиональной подготовки кадров.

Повышение эффективности новой контрактной модели управления закупками невозможно и без дальнейшего развития нормативно-правовой базы. Как показывает анализ результатов исследований специалистов ОЭСР, «дружелюбное» (простое, понятное и методически обеспеченное) национальное законодательство является ключевым драйвером развития и повышения эффективности государственных закупок. В соответствии со ст. 9 Конвенции ООН «О противодействии коррупции» для снижения коррупционных рисков должна быть развита правовая среда, но при сохранении *простоты правового регулирования*.

В этой связи объёмность и сложность ФЗ-44 выступает сдерживающим фактором развития контрактной деятельности, особенно на муниципальном уровне. Представляется целесообразным использовать дифференцированный подход для совершенствования управления закупками в рамках контрактной системы: закупки малых и средних объёмов (до 1 млн руб.) максимально упростить, а закупки свыше 1 млн руб. проводить в соответствии с ФЗ-44.

В свою очередь, предусмотренные законом новации требуют дополнительной разработки в разрезе следующих ключевых аспектов:

- создание полноценной нормативно-правовой и методической основы для обоснования и планирования закупок, в том числе на межотраслевом и межрегиональном уровне;
- формирование соответствующей организационной структуры;
- создание системы профессиональной подготовки управленческих кадров;

- регламентация и развитие института государственных и муниципальных контрактов, введение дифференцированных типов контрактов для обеспечения эффективности сотрудничества государства и частного бизнеса.

Следует подчеркнуть, что контрактное управление общественными закупками должно базироваться на развитии новых управленческих компетенций, стратегического и программно-целевого подхода, освоении инструментов и технологий разработки и реализации общественно значимых проектов, в том числе предполагающих *партнёрство государства и бизнеса*. Для использования на практике различных форм и механизмов партнёрства государства и бизнеса необходимо разработать нормативно-правовую базу, обеспечивающую комплексное регулирование так называемых «публичных» или «административных» контрактов, то есть договоров, одной из сторон которых выступает государство.

Важнейшим элементом формирования такой нормативной базы в нашей стране стал Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве и муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». В данном законе регламентируются понятия «публичный партнёр», «частный партнёр», «финансирующее лицо», содержится их существенная характеристика, раскрываются ключевые требования к разработке и обоснованию проектов, основанных на принципах партнёрства, и требования к заключаемым прямым соглашениям (договорам). Законом также регламентируется понятие «сравнительного преимущества» использования данных проектов (соглашений) для выполнения определённых общественно значимых целей перед использованием бюджетных средств (для данных целей) на основе реализации государственных и муниципальных контрактов. Закон вступил в силу с 1 января 2016 г. и предусматривает

разработку дополнительной нормативной и методической базы его реализации.

Создание системы качественного и эффективного обеспечения общественных нужд представляется чрезвычайно важной задачей, вместе с тем хотелось бы подчеркнуть, что государственная контрактная система закупок должна выступать действенным инструментом государственного регулирования для модернизации и инновационного обновления российской экономики. На современном этапе в контрактной системе функционирует более 330 тыс. государственных и муниципальных заказчиков и около 500 тыс. поставщиков, что делает её одним из крупнейших хозяйственных механизмов, оказывающих влияние на динамику и структуру экономики. Стратегический сбалансированный подход к формированию контрактной системы закупок позволит использовать общественные потребности как мощный фактор стабилизации и социально-экономического развития России.

ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ЭЛЕМЕНТОВ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК

2.1. Архитектура и ключевые дефиниции контрактной системы закупок

Архитектура контрактной системы в сфере общественных закупок складывается в Российской Федерации в значительной степени стихийно. Проектирование КС как объекта практически отсутствует. Состав и предназначение элементов, их иерархия и конструктивные взаимосвязи – подобные важнейшие параметры «оседают» на правовую почву по итогам множественных решений частных вопросов: импортозамещение, инновации, контроль роста цен, расширение закупок субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) и т.п. Характеристики контрактной системы, такие как адаптивность, устойчивость к нагрузкам и воздействиям, скорость и надёжность движения, не включены в обосновывающие структуру расчёты.

В итоге развитие основополагающих элементов контрактной системы не сбалансировано и идёт неравномерно, имеет существенные отличительные особенности по сравнению с международной практикой.

К настоящему времени основные понятия контрактной системы остаются вне общеобязательных, формально

определённых категорий. Так, в соответствии с принятым Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» даётся определение контрактной системы как *участников контрактной системы и осуществляемых ими действий*.

С другой стороны, операционное применение подобного определения практически невозможно. Как следствие, при проработке и принятии практических, в том числе правовых решений, данное определение в расчёт не принимается. В том же законе (ФЗ-44) указывается, что с точки зрения разъяснения границ сферы правового регулирования контрактная система является иной сущностью³⁸, а именно – *обязательными процессами по этапам закупочного цикла*. Содержание нормативно-правовой базы РФ о контрактной системе придерживается, скорее, данной трактовки понятия контрактной системы, поскольку представляет собой регламентацию процедур тех обязательных

³⁸ Ч. 1 ст. 1 ФЗ-44: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 настоящего Федерального закона (далее – контракт);
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контроль в сфере закупок)».

процессов, которые указаны в ст. 1 ФЗ-44. В частности, в положениях данного закона правила, относимые к размещению заказа или увязанные с ним, содержатся не менее чем в 76 статьях (около 70% от их общего числа).

Как мы уже отмечали ранее, регламентируемые закупки субъектов Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ФЗ-223) также включаются в периметр контрактной системы. При определённых условиях (например, квоты на закупки у малого и среднего бизнеса) субъекты данного закона обязаны осуществлять закупки согласно правилам ФЗ-44, то есть выступают субъектами контрактной системы.

Субъекты ФЗ-223 вправе пользоваться и обязаны применять³⁹ отдельные инструменты, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ. Требования о публичности сведений, размещение которых обязаны осуществлять данные субъекты, также воспроизводят порядок и состав документов, определённых Федеральным законом ФЗ-44 для процедур контрактной системы.

Согласно ч. 3 ст. 3 ФЗ-223, в положении о закупке могут быть предусмотрены (помимо конкурса или аукциона) иные способы закупки с регламентированным заказчиком порядком закупки. В то же время конкурсы или аукционы являются обязательными способами закупки, что создаёт предпосылки к правовому основанию объединения подходов данных законов, приводящему к расширению понятия контрактной системы за пределы государственных и муниципальных закупок.

Следует отметить, что термин «государственные закупки» закрепился за субъектами, на которые распространяются положения ФЗ-223, и в общественном про-

³⁹П. 5 ч. 9 и п. 5 ч. 10 ст. 4 ФЗ-223 требуют раскрытия сведений о начальной максимальной цене контракта. Согласно арбитражной и судебной практике, сведения указываются как точное денежное выражение стоимости спроса заказчика, то есть по правилам контрактной системы.

странстве. На современном этапе наблюдается тенденция сближения норм и правил данного закона с нормами регулирования контрактной системы⁴⁰.

Правовая неопределённость в отношении фундаментальных понятий приводит к отсутствию единой практики правоприменения. Попытки выработать общие понятия и определения контрактной системы, её основополагающих элементов гасятся нестабильностью правового регулирования. За 2013–2015 гг. в ФЗ-44 внесён 21 пакет изменений дополнений. В свою очередь, субъекты регулируемых закупок меняют свои положения о закупках и иные локальные нормативные акты в сфере закупочной политики примерно 5 раз в год.

Чрезвычайная актуальность проблемы систематизации понятийного аппарата и содержательного наполнения основных дефиниций контрактной системы связана с её значительной ролью для национальной экономики. Так, в развивающихся странах на государственные закупки направляется от 15 до 20% ВВП или, по иным расчётам, до 50% и более совокупных государственных расходов⁴¹.

Количество заключаемых сделок на рынках государственных закупок неуклонно растёт. Согласно данным компании PricewaterhouseCoopers, представленным Европейской комиссии, в период с 2006 по 2010 г. общее

⁴⁰ 15 сентября 2015 г. Государственная дума РФ приняла в первом чтении проект Федерального закона № 821534-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц”» (в части совершенствования закупок). Содержание данного законопроекта отвечает тенденции сближения законодательного регулирования контрактной системы и регулируемых закупок (в части информационного обеспечения закупки, установления закрытого перечня способов закупки и проч.), а также типизации закупочных процессов путём разработки типовых положений о закупке со стороны органов государственной власти.

⁴¹ Benchmarking Public Procurement 2015. Pilot report assessing public procurement systems in 10 economies // World Bank Group. URL: <http://rru.worldbank.org/~media/GIAWB/PublicProcurement/Documents/Reports/Benchmarking-Public-Procurement-2015.pdf>

число извещений о закупках увеличивалось на 62%, или примерно на 12% ежегодно⁴². Для сравнения: в период с 2002 по 2006 г. прирост составлял около 10%.

Тенденция к усилению роли и увеличению веса контрактных систем (систем государственных закупок) является общей для настоящего этапа развития мировой экономики. Например, в США в течение многих лет расходы федеральной контрактной системы варьируются в диапазоне 460–520 млрд долл. при жёстком контроле за правомерностью и эффективностью расходов на государственные закупки⁴³.

Отличительной особенностью российской контрактной системы является высокая монополизация, при этом концентрация ресурсов у небольшого количества участников характерна как для рынка государственных и муниципальных закупок, так и регулируемых закупок.

Анализ официальных данных показывает, что в 2015 г. 5% заказчиков (работающих по ФЗ-44) разместили порядка 50% от общего числа государственных контрактов и 87% от их общей стоимости⁴⁴. Одновременно 1% поставщиков получил 50% от общего числа государственных контрактов и 65% от их общей стоимости.

В сегменте регулируемых закупок (ФЗ-223) в 2015 г. на долю 5 крупнейших заказчиков пришлось 68% всех осуществляемых закупок. Согласно отчётам по закупкам, компания «Роснефть» в 2015 г. осуществила 4525 закупок на общую сумму 4 102 458 млн руб. Данные показатели

⁴² Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission. March 2011. P. 13.

⁴³ В частности, ведомства исчисляют в финансовом выражении и публично указывают свой вклад в национальное благосостояние. В порядке примера, согласно отчёту органа высшего финансового контроля США (Government Accountability Office, GAO USA), в 2015 финансовом году на 1 \$ израсходованных бюджетных средств на содержание ведомства отдача для налогоплательщиков составила 134 \$. Performance and Accountability Report Fiscal Year 2015. Serving Congress and the Nation. URL: <http://www.gao.gov/assets/680/673653.pdf>

⁴⁴ Здесь и далее результаты первичного анализа данных выполнены Бюро контрактной информации.

сопоставимы с закупками консолидированного бюджета РФ. В соответствии с отчётами по закупкам компания «Газпром» в 2015 г. осуществила 4930 закупок на общую сумму 803 368 млн руб. Данные показатели сопоставимы с закупками всех муниципальных образований РФ.

При этом законодательство всё слабее «удерживает» публичный и корпоративный заказ в зоне конкурентного размещения. ФЗ-44 разрешает 45 случаев закупки у единственного поставщика (против 37 случаев в ФЗ-94). По сравнению с ФЗ-94 увеличен порог и упрощены процедуры прямых закупок за наличный расчёт. Анализ первичных официально публикуемых данных показывает, что в настоящее время вне конкурентных процедур размещается более 60% стоимости публичного заказа и порядка 80% заказа субъектов регулируемых закупок.

В соответствии с данными Минэкономразвития, в 2015 г. по сравнению с предыдущим годом число извещений (согласно нормам ФЗ-44) о закупке у единственного поставщика выросло на 69%, а их стоимость – на 23%⁴⁵.

В 2014 и 2015 г. доля несостоявшихся аукционов, то есть аукционов, на которые было заявлено или допущено не более одного участника, сохранялась на уровне 30% от их общего числа, около 10% контрактов, подписанных по итогам аукционов, заключается с их единственным участником⁴⁶.

Анализ приведённых данных позволяет сделать вывод о наличии значительных потерь – как временных, так и финансовых – на функционировании контрактной системы закупок.

Рассматривая номенклатуру закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения общественных потребностей,

⁴⁵ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. С. 8.

⁴⁶ То есть единственным участником, который подал заявку. Или участником, чья заявка была единственной, которая признана заказчиком отвечающей требованиям.

следует отметить, что в настоящее время существующий статистический учёт не даёт возможности провести анализ с требуемой степенью детализации и достоверности.

Если базироваться на данных кодов ОКПД/ОКДП, которые отражают контрактную информацию в весьма приблизительном виде, то согласно оценке Минэкономразвития, наибольший объём бюджетных средств по итогам 2015 г. затрачен на закупки строительных работ и услуг в области архитектуры (2,07 трлн руб.), что составляет 39% от общего объёма закупок. Второе место по объёму заключённых контрактов занимают закупки медицинских изделий и фармацевтических препаратов, на которые затрачено порядка 486,6 млрд руб., что составляет 9% от общего объёма закупок⁴⁷.

В сегменте регулируемых закупок более 4,07 трлн руб. израсходовано на закупки нефтепродуктов, нефти и газа, что составляет 17,6% от общего объёма закупок. Наиболее существенный прирост объёма закупок по сравнению с 2014 г. отмечен в сфере строительства. Более 4 трлн руб. направлено на закупку зданий и работ по их возведению, что составило 17,3% от общего объёма закупок⁴⁸.

Нестабильность и нечёткость правового регулирования провоцируют текучесть кадров в контрактных службах и избыточные транзакционные издержки, возникающие в результате сбора справок и соблюдения других формальных процедур, которые составляют более 8 млрд руб. в год, ложась дополнительным бременем на государство⁴⁹.

⁴⁷ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. С. 24.

⁴⁸ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2015 г. С. 13, 14.

⁴⁹ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. С. 5.

2.2. Сущность и содержание института государственного контракта

Контракт, договор, сделка (далее – контракт) – один из основных институтов контрактной системы. В конечном счёте, сама контрактная система разворачивается в форме планирования, размещения, заключения и исполнения контрактов, а также мониторинга, контроля и аудита процессов контрактации и их результатов.

Конструкция контракта отличается уникальными характеристиками: устойчивостью, гибкостью, она действительная и политически нейтральная. Возможно, одна из причин в том, что контракт – биполярен. Согласно конструкции контракта, интерес одной стороны контракта удовлетворяется лишь посредством удовлетворения интереса другой стороны контракта. Контракт может быть выполнен, а предмет контракта получен заказчиком, то есть государством, не иначе как совпадая по предмету, а также по ценовым, технологическим, пространственным и иным параметрам с параметрами деятельности отдельных от такого заказчика (государства) субъектов хозяйствования (бизнеса). Обмены активами в рамках контрактной системы основываются на общих для контрактных отношений принципах изначальной свободы и согласования интересов. В конечном счёте, в построении условий контракта можно «увидеть» хорошо известную в политологии категорию общественного договора⁵⁰.

При контрактации обе стороны контракта располагают лишь относительными правами, в том числе относительными правами собственности. Притязания сторон контракта действительны только в отношении друг друга,

⁵⁰ В частности, Гражданский кодекс РФ в своих нормах исходит из права сторон контракта и возможности суда придерживаться в установленных случаях обычаев делового оборота. Кроме того, свобода договора и её пределы определяются через добровольное соглашение сторон быть управляемыми и придерживаться набора правил, по которым ими управляют.

существуют в пределах принятых ими обязательств и не распространяются на иные лица и объекты⁵¹.

Свобода контракта в установленных системой права пределах включает в себе частную автономию и проистекающую из такой автономии децентрализацию и либерализацию экономических решений. В гражданских отношениях выбор контрагента выступает элементом принципа свободы договора – свободы усмотрения при выборе лица для заключения договора (п. 2 ст. 1, ст. 421 ГК РФ).

Контракт – один из наиболее универсальных гражданско-правовых инструментов, при помощи которого современные государства проводят политику и реализуют проекты во всех отраслях экономики и сферах общественной жизни.

Требуемой предпосылкой к тому, чтобы контракт состоялся, является такое внеэкономическое явление, как доверие сторон контракта друг к другу⁵². Партнёрство и сотрудничество оказываются необходимыми для заключения и исполнения контракта. Наличие таких недостатков, как информационная асимметрия на несовершенных рынках (имеющие место скрытые знания, компетенции и действия сторон контракта по отношению друг к другу), воспринимается агентом (поставщиком, подрядчиком, исполнителем) и принципалом (заказчиком) как непреодолимый барьер для планирования, размещения и заключения контракта, а также принятия контрактных результатов⁵³.

⁵¹ Л.В. Земцова использует следующее определение контракта: «Контракт есть соглашение об обмене относительными правами собственности, имеющее, как правило, юридические последствия». *Земцова Л.В.* Институциональная экономика : Учебное пособие. Томск: Эль Контент, 2012. С. 103.

⁵² В современной экономической теории выделяются (в отношении контрактных отношений) следующие типы доверия: доверие к договору (contractual trust), доверие к компетенции (competence trust), доверие к доброй воле (goodwill trust).

⁵³ Информационные перекосы и недоверие, ожидание оппортунистического поведения от второй стороны способствуют поиску дополнительных инструментов, в качестве которых ФЗ-44 предлагает добровольную и обязательную экспертизу.

Практически во всех организационно-правовых условиях контракт определяет параметры обмена и предопределяет качество социально-экономических эффектов. Опыт показывает, что сильный институт контракта обеспечивает управляемость контрактной системы как таковой.

В этой связи закономерно, что в настоящее время всё больший вес приобретает теория контрактной экономики⁵⁴, которая помогает не только объяснить имевшие место экономические явления, но также разработать алгоритмы и нормативные правовые формы для будущего функционирования экономических институтов.

Проблемы контрактной экономики, поднимающиеся в работах О. Уильямсона, Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, Г. Бреннана, до недавнего времени оставались на периферии внимания отечественной экономической теории⁵⁵. Преимущественное внимание исследователей было направлено на изучение особенностей размещения государственного заказа и влияния процедур торгов на цену контракта, уровень конкуренции, качество обеспечения государственных нужд и на другие экономические и социальные параметры⁵⁶. Прорывной потенциал новой парадигмы

⁵⁴ Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчёт согласия. М., 1997; *Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism*. N.Y.: The Free Press, 1985; *Buchanan J.M. The Constitution of Economic Policy* // *American Economic Review*. 1987. Vol. 77; *Buchanan J.M., Tullock G. The Calculus of Consent Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962; *Brennan G., Buchanan J. The Reason of Rules*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985.

⁵⁵ Вопросы государственных закупок рассматривают в своих работах также: А. Алчиан, С. Арроусмит, Г. Демсец, А. Девис, Дж. Гелбрейт, М. Линдерс, А. Маршалл, Р. Магрейв, Л. Мизес, С. Мосс, В. Нордхаус, Д. Норт, П. Самуэльсон, Дж. Стиглиц, Дж. Ходжсон, Х.Е. Фирон и др.

⁵⁶ К фундаментальным исследованиям данных проблем можно отнести: *Яковлев А.А., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Яковсон Л.И., Аллилуева О.Г. Система госзакупок: На пути к новому качеству*. М: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. С преувеличенным акцентом на процессы размещения заказа и способы выбора поставщиков велись и продолжают осуществляться эмпирические исследования, что явно не соответствует масштабу такого анализируемого экономического явления, как государственная контрактная система и её институты.

был оценён лишь некоторыми российскими учёными⁵⁷. Практически неисчерпаемый методологический потенциал работ В.А. Федоровича также остаётся не в полной мере освоенным⁵⁸.

Между тем обладающая достаточной новизной принципов и стратегическим потенциалом теория контрактной экономики способна раскрыть экономические закономерности и создать предпосылки для повышения управляемости закупочных процессов. Предположение далеко не случайно, оно исходит из объективных условий развития общественной хозяйственной жизни. Наблюдаемая экономика – это экономика транзакций и транзакционных издержек⁵⁹. В современном мире практически не осталось места для простых сделок. Растущая специфичность активов сокращает контрактное пространство, на котором могут реализовываться полные, явные, разовые, обеспечиваемые государством, то есть классические контракты. Происходящие вокруг нас закупочные события не укладываются в рамки моментального, не требующего затрат, информационно достаточного обмена между независимыми друг от друга агентом и принципалом. Подобных действий немного, и они не более весомы, чем для жителей крупных городов и мегаполисов случайные покупки на «колхозных

⁵⁷ См.: Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: ИЭ РАН, 2008; *Смотрицкая И., Черных С.* Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // Вопросы экономики. 2008. № 8; *Смотрицкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики РАН. 2007. № 3; *Смотрицкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы : Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2007; *Радыгин А., Энтов Р.* Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств // Вопросы экономики. 2003. № 5; *Радыгин А., Энтов Р.* и др. Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. М., 2007; др.

⁵⁸ *Федорович В., Патрон А., Заварухин В.* США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2002; *Федорович В., Патрон А.* США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2005.

⁵⁹ Основы теоретического осмысления этого аспекта заложены в работах: *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1993; *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.

рынках», «ярмарках выходного дня» и им подобных площадках. Неполнота контракта понимается исследователями как общее свойство даже простых сделок⁶⁰.

Деньги переходят в товар, а товар – в деньги, преодолевая существенные, в том числе общественные, барьеры, в качестве которых выступают регламентации, согласования, стандарты, сертификации, экспертные заключения и иные обязательные элементы функционирования рынков. О.С. Иоффе отмечал, что «для всестороннего ознакомления с сущностью договора он должен быть изучен и как юридический факт, и как правоотношение, и как форма, используемая при его заключении»⁶¹.

Заказчик и поставщик фундаментально разделены, обмен между ними растянут во времени, имеет временную асимметрию и лаги, обставлен атрибутами, слабо мотивирован в силу своекорыстности интересов, их активы критически специфичны, а позиции в отношении друг друга сильно искажены взаимной зависимостью, не прояснёнными и изменяющимися мотивами, ограниченностью входа и выхода из сделки.

В этой связи именно контракт, как рамка для сложного обмена⁶², устанавливает взаимные обязательства сторон, распределяет и уравнивает их выгоды, ограничивает контрактные риски, ставит преграды отказам в исполнении и оппортунизму сторон, обеспечивает адаптацию и в целом продвигает развёрнутый рыночный обмен. Кроме того, существует значительный объём потребностей, которые не могут быть удовлетворены в порядке частных, индивидуальных

⁶⁰ «...Практически каждый контракт является неполным, то есть он не учитывает все параметры возможных исходов событий... В реальной жизни составление полного контракта является практически невозможным ввиду отсутствия у индивидов способности совершенного предвидения» (Земцова Л.В. Институциональная экономика : Учебное пособие. Томск: Эль Контент, 2012. С. 107, 108).

⁶¹ Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975. С. 26, 27.

⁶² Теория «контракта как рамки» впервые выдвинута К. Льювеллином и цитируется современными авторами по: *Llewellyn K.N. What Price Contract? // Yale Law Journal. 1931. Vol. 40. May.*

заказов, а требуют коллективного обеспечения. Не случайно при организации закупок, тем более при организации публичных закупок, тип контракта и особенности контрактных отношений в наибольшей степени, нежели иные факторы, взятые в отдельности, обуславливают результаты. При этом не столь уж важно, как будет пониматься сам рынок: как классический способ соединения факторов производства в рамках марксистской трудовой теории стоимости или надёжнее будет рассматривать рынок как ситуацию⁶³, как тип организации⁶⁴, как режим управления⁶⁵. Важно, что контракт выступает «квантом сферы закупок». На этот факт обращает внимание известный специалист В.А. Федорович в работах, посвящённых ФКС США.

Потенциал использования контрактных закономерностей настолько очевиден, что, по авторитетному мнению Дж. Бьюкенена (лауреат Нобелевской премии по экономике 1986 г. за развитие договорных и конституционных оснований для теории принятия решений в экономике и политике), базовым подходом в экономике призвана стать «теория контрактов».

В отечественной экономической теории сами термины «контракт», «договор», «сделка», а подчас и «соглашение» часто используются как синонимы, то есть вне их экономического и/или правового содержания. Симптоматично, что ни ФЗ-44, ни ФЗ-223 не дают строгого определения института контракта и особенностей данного института, которые положены в основу правового регулирования поведения участников закупочных процессов⁶⁶. Иные акты

⁶³ См. подробнее: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

⁶⁴ *Williamson O.E.* Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // *Administrative Science Quarterly*. 1991. Vol. 36. June. P. 269–296.

⁶⁵ *Simon H.* Rationality as Process and as Product of Thought // *American Economic Review*. 1978. Vol. 68. May. P. 6, 7.

⁶⁶ Ст. 34 «Контракт» Федерального закона № 44-ФЗ не содержит определения контракта (государственного контракта).

также не содержат указаний на то, каким специфическим содержанием и особыми признаками обладает государственный контракт и что именно отличает его от иных видов договоров⁶⁷.

Основываясь на правоприменительной практике по ФЗ-94, прежде всего руководствуясь решениями судов, можно сказать, что государственный контракт – это особого рода договор, который, в отличие от иных договоров, заключается по установленным правилам (процедуры размещения заказа) и содержит отдельные обязательные условия и требования.

Договор приобретает такие особенности в случаях, если заказчик принимает на себя обязательства, которые финансируются за счёт бюджетных средств⁶⁸. В этой связи источники финансирования договора играют ключевую роль при идентификации такого договора в качестве государственного контракта и, соответственно, в его планировании, заключении и исполнении по отдельным нормам и правилам. Такие основания к выделению государственного контракта ставят под сомнение саму возможность объединения правил двух сегментов контрактной системы: сегмента государственных и муниципальных закупок и сегмента регулируемых закупок.

⁶⁷ С введением в действие контрактной системы была зафиксирована правовая коллизия: заказчики ряда субъектов РФ (к примеру, г. Москвы) ориентировались на то, что в новых правовых условиях бюджетные учреждения вправе планировать и заключать только контракты. Заказчики других субъектов РФ (к примеру, Оренбургской обл.) на основании тех же норм и правил пришли к выводу, что бюджетные учреждения заключают только гражданско-правовые договоры. При этом отличие между контрактами и договорами, выходящее за пределы только лишь названия документа, зафиксировано не было.

⁶⁸ Соответственно, согласно законодательству РФ о контрактной системе (в частности, п. 5 ст. 3 ФЗ-44) государственные заказчики – это органы, «уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки».

В правовой базе, сложившейся в период, предшествующий введению контрактной системы, предпринимались попытки определения института государственного контракта. Так, в соответствии с Федеральным законом № 53-ФЗ⁶⁹ было установлено, что «основным документом, определяющим объёмы, ассортимент, качество, порядок закупки и поставки, цены, сроки и порядок расчётов за закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, имущественную ответственность, является государственный контракт, регулирующий экономические, правовые и организационно-технические отношения товаропроизводителя (поставщика) и потребителя (покупателя)»⁷⁰.

В свою очередь, ГК РФ выделяет особенности отдельных видов договоров, вытекающие из предмета договора, если таким предметом является поставка для государственных и муниципальных нужд. В частности, согласно общегражданским нормам РФ, поставка товаров для государственных или муниципальных нужд является разновидностью договора купли-продажи, регулируемого главой 30 ГК РФ «Купля-продажа». В связи с тем что договор поставки имеет ряд особенностей, вызванных участием в нём государства, ГК РФ, не предлагая отдельного определения такого вида договора, выделяет его из общего ряда договоров

⁶⁹ Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

⁷⁰ Абзацами 2 и 3 ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 53-ФЗ также определено, что «государственный контракт считается действующим по тем договорным ценам, которые на момент его заключения были определены по соглашению между товаропроизводителем (поставщиком) и потребителем (покупателем), и не может быть в последующем расторгнут одной из сторон на основании несогласия с установленной ценой. Определённые в государственном контракте на момент расчёта цены накупаемую и поставляемую сельскохозяйственную продукцию, сырьё и продовольствие для государственных нужд индексируются с учётом уровня инфляции. Государственный контракт на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд заключается до начала года».

купли-продажи в самостоятельный вид хозяйственного договора посредством установления ряда специальных норм, объединённых в параграфе 4 указанной главы «Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд».

Необходимость выполнения грамотно сформированных контрактных обязательств в течение срока действия контракта заставляет стороны обеспечивать исполнение условий контракта (прежде всего реализацию предмета контракта) и добиваться искомого результата. Добросовестность, эффективность и результативность закупок не могут быть предвосхищены за счёт процедур размещения заказа и достигнуты вне формирования и исполнения условий контракта. Об этом свидетельствует и отечественный, и международный опыт⁷¹.

Достаточно общее определение контракта дает Типовой закон Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли (далее – Типовой закон ЮНСИТРАЛ). В нём указывается, что договор о закупках означает договор, заключаемый междукупающей организацией и поставщиком⁷². Указанный международный правовой акт подробно описывает принципы, правила и процессы объявления о заинтересованности в закупке, составления документации о закупке, методы закупок

⁷¹ Специфика планирования государственных закупок на основе эмпирического анализа норм и правил ФКС США рассмотрена в статьях: Анчишкина О. Постановка задач планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: Опыт США и российские реалии // Вестник Института экономики РАН. 2011. № 2; Анчишкина О. Технологии и процедуры планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: Опыт ФКС США и российские реалии // Вестник Института экономики РАН. 2011. № 4; а также OECD Public Procurement Review of the United States Federal Government. 2012–2013.

⁷² «Договор (договоры) о закупках» означает договор или договоры, заключаемый или заключаемые междукупающей организацией и поставщиком (поставщиками) или подрядчиком (подрядчиками) в завершение процедур закупок», – пп. 9 п. 6 ст. 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ (A/CN.9/729/Add.1), Генеральная Ассамблея ООН, Сорок четвёртая сессия, Вена, 27 июня – 15 июля 2011 г.

и условия их использования, а также оспаривания и апелляции. Как и ранее Типовой закон ЮНСИТРАЛ 1994 г.⁷³, в отношении собственно договоров новый закон ограничивается только малым рядом положений и статей⁷⁴.

Международное типовое законодательство исходит из возможности заключения государственного контракта как в устной, так и в письменной форме и не увязывает избираемую форму заключения государственного контракта с объектом закупок или иными условиями договора.

В современной экономической и юридической литературе имеется несколько типологий контрактов. В основу таких типологий положены различные свойства, имманентные этому институту контрактной системы.

В рамках теории институциональной экономики исследователи, как правило, подразделяют контракты на три типа:

- 1) классический контракт – полный, явный, разовый, обеспечиваемый государством;
- 2) неоклассический контракт – неполный, явный, случайный, обеспечиваемый третьей стороной;
- 3) отношенческий контракт – неполный, неявный, регулярный, самовыполняющийся.

Классический контракт доминирует в период зрелости индустриальной экономики, когда взаимодействия хозяйственных субъектов носят механистический и антагонистический характер, имеет место конкуренция фирм

⁷³ Типовой закон ЮНСИТРАЛ 1994 г. содержал 57 статей, из которых собственно договору были фактически посвящены: ст. 13 «Вступление в силу договора о закупках» и ст. 14 «Публичное уведомление о решениях о заключении договоров о закупках».

⁷⁴ Новый Типовой закон ЮНСИТРАЛ содержит 69 статей, из которых собственно договору фактически посвящены: ст. 10 «Правила, касающиеся описания объекта закупок и условий договора о закупках или рамочного соглашения», ст. 21 «Акцепт выигравшего представления и вступление в силу договора о закупках» и ст. 22 «Публичное уведомление о решениях о заключении договоров о закупках и рамочных соглашений», а также отчасти ст. 24 «Документальный отчет о процедурах закупок».

друг с другом, а гарантии исполнения контрактных обязательств связаны с функционированием государственных институтов (в первую очередь судебных). *Неоклассический контракт* начинает применяться при развитии постиндустриальных институтов, установлении долгосрочных партнёрских отношений, конкуренции цепочек и альянсов поставщиков, а в сфере разрешения споров стороны предпочитают прибегать к третейским разбирательствам⁷⁵. *Отношенческий контракт* доминирует в информационную эпоху, он основан на накопленных участниками знаниях об опыте взаимодействия друг с другом. Отношенческие контракты охватывают большинство типовых агентских отношений, включая дистрибьюторские соглашения, франчайзинг, совместные предприятия и трудовые договоры.

В основе институциональной трансформации контрактов лежит растущая специфичность активов, подлежащих обмену в ходе процессов планирования, размещения, заключения и исполнения контрактов.

В контрактной системе типология контрактов только зарождается. Законодательство РФ о контрактной системе выделяет три типа государственных контрактов: *на поставку товаров* (договор купли-продажи), *оказание услуг* (договор возмездного оказания услуг) и *выполнение работ* (договор подряда). Правила, установленные в отношении описания предмета государственного контракта, обязательных требований к его условиям, приёмки результатов и иных процессов, едины для всех трёх типов контрактов и адресованы к государственному контракту как таковому.

Положения ФЗ-44 (ст. 34 «Контракт», ст. 94 «Особенности исполнения контракта», ст. 95 «Изменение,

⁷⁵ Генри Форд заключил в 1930-х гг. с поставщиками такие контракты, в которых цена определялась на основе правила «издержки плюс», то есть на основе издержек плюс определённый процент прибыли. Использование этого правила основано на доверии к поставщику или на возможности осуществлять контроль его издержек. Контракты Форда с поставщиками включали условие о контроле компанией Форда издержек поставщиков.

расторжение контракта»), определяя условия и порядок планирования, заключения, исполнения государственных контрактов, формируют эти правила как унифицированные и обязательные для всех типов государственных контрактов. Регламентированы лишь некоторые особенности, которые зависят от способа выбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для исполнения контракта, а не от типа контракта (особенностей контрактных отношений). Вместе с тем, уделяя приоритетное внимание способам размещения контрактов, ФЗ-44 не содержит никакой типологии государственных контрактов, основанной на указанных способах размещения. Законодатель исходит из предположения, что существует контракт «вообще», вне зависимости от того, имеет ли место поставка товаров, оказание услуг, выполнение работ или иные взаимодействия и обмена между государством и бизнесом. Так, законодательство РФ о контрактной системе не содержит отдельных правил регулирования аренды государственного имущества, в том числе аренды недвижимого имущества, которая в настоящее время осуществляется по правилам ФЗ-44. Трансфертные договоры, франчайзинг, долгосрочные соглашения, рамочные соглашения и иные типы контрактов, важные для стимулирования инновационного развития, оставлены вне сферы правового регулирования.

Следует отметить, что внутри каждого из трёх типов государственных контрактов правила формирования условий, процедур размещения, требований к исполнению и приёмке унифицированы, единообразны и не варьируются соответственно объективной специфике предмета контракта.

Такой подход не имеет теоретического обоснования. Примечательно, что ещё в советское время (с учётом имевших место директивных подходов к инструментам проведения государственной политики и осуществления хозяйственных операций) исследователи договорных отношений подчёркивали, что в основу определения поня-

тия договоров, заключаемых как в публично-правовой, так и в частноправовой сфере, должны быть положены общие признаки договора. Однако общие признаки или элементы договора не исключают их разноотраслевой природы и специальных признаков, поскольку «...обобщённого легального понятия договора, годного для всех отраслей права, не существует»⁷⁶.

Констатируемое упрощение в сочетании с детальной, практически пошаговой регламентацией процедур контрактации приводит к тому, что институт контракта оказывается не гибким, не способным к развитию. В итоге не реализуется потенциал его уникальной конструкции, характеризующейся устойчивостью, гибкостью, действенностью и нейтральностью.

Анализ типологии государственного контракта с типологией гражданско-правовых договоров, заключаемых в рамках гражданского оборота, позволяет сделать вывод о том, что действующий ГК РФ определённым образом ранжировал классификацию договоров. Соответственно, в нём выделено 26 типов договоров, из которых 6 – купля-продажа, рента и пожизненное содержание, аренда, подряд, заём и кредит, хранение – разделены на отдельные виды договоров. Таких видов, выделенных в указанных типах договоров, оказалось около 30. К этому следует добавить значительное число типов (видов) договоров, урегулированных правовыми актами за пределами ГК. Указанные договоры имеют существенные отличия и уже устоявшиеся в деловом обороте примерные условия.

На современном этапе развития нормативно-правовой базы общественных закупок можно говорить о возникновении серьёзных рисков сближения правового регулирования различных сегментов контрактной системы на основе типологии исключительно государственных контрактов. Законодательство РФ о КС развивается

⁷⁶ Мазолин В.П., Фарнсворт Е.А. Договорное право США и СССР. М., 1988. С. 195.

с преимущественным использованием императивных норм. Библиотека типовых контрактов (типовых условий контрактов) интерпретируется не как сервис и не как право государственного заказчика в случае необходимости воспользоваться шаблонным решением⁷⁷. В отношении данной сервисной (по своему экономическому и правовому содержанию) категории начинают предлагаться нормы, обязывающие заказчика вне зависимости от конкретной закупочной ситуации применять заданные извне условия контрактов.

В отличие от примерных условий договоров (определяемых ГК РФ)⁷⁸, типовые контракты, согласно действующему законодательству о КС, состоят из постоянной части, не подлежащей изменению при их применении в конкретной закупке, а также переменной части. Переменная часть предусматривает возможность выбора одного или нескольких вариантов условий из предлагаемого исчерпывающего перечня и возможность внесения информации об условиях (данных) конкретной закупки, содержании таких условий (данных). В отношении возможности внесения информации следует заметить, что конструкция типового контракта предполагает, что поля для внесения информации уже заданы, а речь, соответственно, идёт об уточняющих или конкретизирующих сведениях.

Исследователи контрактных отношений прямо обращают внимание на «негативные последствия введения

⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения».

⁷⁸ В соответствии со ст. 427 ГК РФ определено следующее: в договоре может быть предусмотрено, что его отдельные условия определяются примерными условиями, разработанными для договоров соответствующего вида и опубликованными в печати. Примерные условия могут быть изложены в форме примерного договора или иного документа, содержащего эти условия. Определено, что в случае, если в договоре не установлена отсылка к примерным условиям, такие примерные условия применяются к отношениям сторон в качестве обычаев делового оборота, если они отвечают нормам, установленным в отношении свободы договора.

единой нормативной модели государственного контракта (на основе твёрдой фиксированной цены контракта), которая не создаёт возможностей для рыночного поведения государственных заказчиков, адекватного быстро меняющейся конъюнктуре»⁷⁹. В итоге структура и содержание типовых контрактов по большей части остаются для сторон контракта «спущенными сверху» и не являются их локальным, свободным решением⁸⁰. Усматриваются искажение сущности института государственного контракта и отход от фундаментальных основ договора⁸¹.

С учётом всего вышесказанного можно сделать вывод, что создаваемая библиотека типовых контрактов не сможет стать для государства (заказчика), бизнеса (исполнителя) и общества (конечного потребителя) эффективным и вариативным инструментом обеспечения общественных нужд. Регулятивная и императивная (а не сервисная) конструкция библиотеки типовых контрактов не учитывает фундаментальное свойство контракта – его неполноту. Заключение полного контракта является гипотезой, а точнее – идеальной ценностной установкой для сторон контракта, руководствуясь которой, они наиболее ответственно планируют условия контракта в целях их последующего добросовестного исполнения.

⁷⁹ *Смотрицкая И.И.* Трансформация системы государственных закупок в российской экономике. М.: Либроком, 2008. С. 38.

⁸⁰ Свобода договора состоит не только в свободе заключать или не заключать контракт, но и выбирать партнёра или партнёров по контракту, а также в свободе сторон определять содержание контракта. «Стороны контракта не обязаны выбирать среди ограниченного числа юридических типовых контрактов, а могут изобретать их новые типы. Поскольку исполнение контрактов возможно обеспечить юридически, люди “творят право” на микроуровне» (*Земцова Л.В.* Институциональная экономика : Учебное пособие. Томск: Эль Контент, 2012. С. 104).

⁸¹ Практически все исследователи подчёркивают, что «неотъемлемыми признаками договора, в отличие от нормативного акта, являются обособленность волеизъявлений субъектов, автономия волеизъявлений, согласованность волеизъявлений, формальное равенство субъектов». См.: *Иванов В.В.* Общие вопросы теории договора. М., 2000. С. 33.

Концептуальное значение имеет вопрос о том, как относиться к «непоименованным» договорам: признавать их законными или незаконными? В настоящее время в теории гражданского права прочно утвердился принцип, согласно которому стороны вправе заключить договор, не предусмотренный нормативными правовыми актами⁸². Как представляется, такой подход отвечает современным вызовам, так как задача модернизации и инновационного обновления экономики требует не стандартных, а инновационных решений и порождает нетиповые, принципиально новые виды контрактов.

2.3. Механизмы ценообразования в контрактной системе закупок

На современном этапе процессы и процедуры ценообразования на товары, работы, услуги остаются наиболее проблемными элементами контрактной системы.

Так, комплексное обследование, проведённое в мае – июне 2015 г.⁸³, выявило существенное завышение цен на стандартную продукцию (продаваемую на открытых коммерческих рынках), закупаемую по госзаказу, по сравнению со среднерыночными ценами на ту же продукцию. Например, превышение средней цены на стандартное молоко⁸⁴ при закупке данного продукта по государственным контрактам составило 28,13% по сравнению с его среднерыночной ценой. В свою очередь, превышение средней

⁸² Единственное условие, требующееся для признания такого договора действительным, заключается в том, что его содержание не должно противоречить общим принципам и положениям гражданского права. Соответствующая норма закреплена в ч. 2 ст. 421 ГК РФ.

⁸³ Исследование было проведено специалистами компании «Икс-Прайс» и Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ).

⁸⁴ Молоко питьевое ультрапастеризованное, с массовой долей жира от 2,5 до 2,6%, жёсткая (полужёсткая) упаковка, фасовка не менее 0,45 л и не более 1,5 л.

цены на определённую номенклатуру продукции составило соответственно: на подсолнечное масло – 20,70%, на муку – 67,28%, на сахар – 28,40% и т.д. Анализируемые контракты были заключены с соблюдением обязательных процедур обоснования начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) и по итогам проведения конкурентных процедур.

В полной мере не являются барьером для завышения цен и те дополнительные процедурные меры, которые вводятся отдельными субъектами Российской Федерации. В частности, доступное для любого заинтересованного эксперта сопоставление цен товаров на Портале поставщиков (г. Москва) и цен на аналогичные товары в московских магазинах позволяет выявить сравнительное превышение цен по госзакупкам, к примеру, гречки в размере до 45%, манки – до 57%, и т.п.

Установленные законодательством РФ обязательные процессы и процедуры обоснования НМЦК и размещения заказов не формируют у хозяйствующих субъектов мотивов для поиска эффективных цен, а потому не достаточны для обеспечения «лучшей цены».

Средняя цена контракта, заключённого в 2015 г., составила 1,64 млн руб., а в 2014 г. – 1,98 млн руб. Заказчики сокращали сроки исполнения контрактов и, соответственно, их стоимость в связи с волатильностью рынков, которая затрудняла установление твёрдых цен контрактов с длительными сроками исполнения. По мнению Минэкономразвития РФ⁸⁵, в 2015 г. наблюдалась тенденция последовательного заключения заказчиками нескольких краткосрочных контрактов в целях сокращения рисков их неисполнения поставщиками. Таким образом, существующая «конструкция» НМЦК не способна управлять

⁸⁵ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. С. 14.

стоимостными обменами на протяжении сколько-нибудь длящихся контрактных отношений сторон.

Одним из применяемых способов управления ценами в контрактной системе является усиление контроля цен (НМЦК и цен заключённых контрактов). Экономическая результативность процедур контроля (внешнего или внутреннего, профессионального или общественного) имеет объективные пределы. Контрактная система как товаропроводящая система достигает высокой экономической эффективности только тогда, когда демонстрирует высокую скорость движения продукции, низкие прямые и косвенные затраты, незначительные административные издержки, простоту стандартных видов работ, которые снижаются при усилении контроля.

В настоящее время существует ещё один «обратный» эффект усиления контрольной нагрузки на закупки, который хорошо знаком участникам контрактных отношений. В арбитражной практике сформировалась некоторая совокупность заведомо неперспективных судебных исков. Данные иски заказчики предъявляют поставщикам по итогам внешних контрольных мероприятий, то есть судебные разбирательства в определённой степени являются вынужденными для сторон контракта. Те претензии, которые контролёры предъявляют заказчикам⁸⁶, заказчиками транслируются дальше по контрактной цепочке. Интересно, что судами указанные иски поддерживаются далеко не всегда, чаще претензии признаются беспочвенными⁸⁷. Риски «неожиданных» судебных разбирательств

⁸⁶ Согласно указанным в арбитражных делах позициям контрольных органов, ими усматриваются имевшие место превышение объёмов работ, неосновательное обогащение поставщиков, некачественное исполнение обязательств и другие нарушения контрактных обязательств.

⁸⁷ Судебная практика содержит многочисленные примеры отказов в исках, сформированных по итогам заказчика: дело А40-56872/2015 (1 июня 2015 г.), дело А40-218016/2014 (8 июня 2015 г.), дело А40-56865/15 (15 июля 2015 г.), дело А40-217992/14 (19 августа 2015 г.), дело А40-218016/2014 (8 июня 2015 г.).

и издержек приходится оценивать и учитывать поставщикам при принятии решений об участии в государственных закупках.

По нашему мнению, контрактная система должна развиваться преимущественно за счёт внутренних стимулов и инструментов оптимизации цен. Инструменты внешнего воздействия, конечно же, могут и должны применяться (они применяются во всех системах публичных закупок), но только как дополнительные.

В практике российских общественных закупок снижение цен является задачей номер один для всех заказчиков, как государственных, так и корпоративных. Однако существует разница в подходе к решению данной задачи у отечественных госзаказчиков (уполномоченных органов, регуляторов) и у крупных частных компаний. Иллюстрацией тому может стать позиция Пола Александера – директора профильного подразделения по закупкам British Petroleum. По его мнению, снижению цен на закупки способствуют три фактора: 1) упрощение системы закупок вплоть до максимально широкого использования электронных ритейлеров типа Amazon; 2) направление располагаемых средств компании на повышение квалификации кадров и привлечение к закупкам лучших экспертов; 3) доведение до совершенства технологии поиска поставщиков и ведения с ними переговоров⁸⁸.

Анализ мирового опыта коммерческих закупок позволяет сделать вывод о том, что если в цепочке поставок возникли сбои, требуется прежде всего наладить процесс изнутри: сделать его проще, как можно больше освободить от процедурного регулирования, привлечь к работе в компании лучших из лучших, усилить влияние специалистов на принятие стратегических решений.

Таким образом, возникающие в ценообразовании на общественные закупки проблемы имеют глубокие

⁸⁸ URL: <http://www.supplymanagement.com/news/2013/strategic-sourcing-not-the-answer-to-procurement-transformation>

причины. Ценовые ножницы, а также массовые искажения ценовых сигналов не могут быть исчерпывающим образом объяснены только недобросовестностью, некомпетентностью или коррупционностью заказчиков и поставщиков. Расходование бюджетных средств на производимую рынком (вне государственного сектора) продукцию идёт с системными нарушениями стоимостных балансов. Поэтому и не удаётся преодолеть ценовые дисбалансы и гармонизировать цены закупок только за счёт пошагового регулирования процедур обоснования заказчиками начальных цен. Ценовые проблемы носят институциональный характер, и пока институт цены не займёт присущего ему места в контрактных отношениях, наращивание требований к заказчику, введение новых фильтров и этапов согласований кардинально ситуацию не изменят.

Институт цены представлен в законодательстве РФ о контрактной системе регламентированными понятиями «начальная (максимальная) цена контракта» и «цена контракта с единственным поставщиком». Современное наполнение и регламентация понятия НМЦК не соответствуют особенностям ценообразования в закупках и той специфике контрактных отношений, которая возникает в процессе стоимостного обмена между государственным и корпоративным секторами. Как следствие, существующая конструкция НМЦК серьёзным образом ограничивает эффективность всей системы закупок.

Во-первых, особенностью НМЦК является то, что ответственность за обоснование (определение) цены закупки возложена на заказчика. Ситуация становится ещё более сложной потому, что от заказчика требуется определить и обосновать не структуру цены или диапазон цен, а именно её *точное денежное выражение*.

Выполнению заказчиком данного требования препятствует сущность рыночного обмена и контрактных отношений. Согласно рыночному распределению компетенций сторон контракта, не заказчик, а поставщик обладает всей

полнотой информации и знаниями, необходимыми для определения возможной стоимости предмета закупки. Сложность состоит также в том, что стоимость закупки определяется не столько как калькуляция себестоимости затрат поставщика по предмету контракта, сколько как производное от бизнес-модели данного конкретного поставщика. В соответствии с основами экономической науки следует выделить главное, а именно: цена не является себестоимостью продукции, хотя и связана с ней; поставщик может управлять ценой проще и результативнее, чем заказчик; цена является результирующей всех аспектов бизнеса – маркетинговой политики, логистической политики, масштаба производства, целевой рентабельности, рыночной конъюнктуры и других факторов.

То есть заказчик в одиночку не может успешно справиться с задачей определения и обоснования НМЦК. А поставщик не может не включать в цену контракта собственные риски и финансовую нагрузку по выполнению всех требований законодательства РФ о закупках. Эти риски и финансовая нагрузка включают в себя: обеспечение заявки; обеспечение исполнения контракта; штрафы и пени; их размер и порядок начисления; судебные риски и издержки; отложенные по срокам платежи; отсутствие авансирования и иные компоненты контрактации с государством. Как следствие, конструкция НМЦК постоянно подталкивает цены государственных закупок вверх.

Во-вторых, НМЦК определяется вне самой процедуры закупки и существует в единственно возможной формуле – твёрдая фиксированная цена контракта. Тем, кто знаком с практикой коммерческих закупок и с практикой размещения госзаказа, известно, что добиться от поставщика заинтересованного ценового партнёрства можно только в том случае, если поставщик знает, что входит в шорт-лист потенциальных исполнителей контракта. Будучи вне фактического отбора, поставщик не склонен к мобилизации внутренних (рыночных) резервов и поиску для себя путей оптимизации контрактных рисков.

Что касается получения маркетинговой информации о ценах для обоснования НМЦК (в соответствии с требованиями ФЗ-44) и ценности проводимых статистических ценовых исследований, то обращённые к прошлому состоянию рынка или предлагающие гипотезы о будущем состоянии рынка, они требуют серьёзных экономико-математических аппаратов и информационных баз данных. Ситуация 2014–2015 гг. практически доказала, что ни экономико-математического аппарата, ни информационных баз данных у большинства заказчиков и поставщиков просто нет.

Кроме того, конструкция твёрдой фиксированной цены перекладывает финансовые риски на поставщика, а потому заинтересовывает его в установлении «особых отношений» с заказчиком. Необходимо обратить особое внимание на тот факт, что во всех странах и во всех контрактных системах *риски исполнения контракта понимаются и оцениваются как ценовые риски.*

В-третьих, один из ценовых рисков – контракты, заключаемые по демпинговым ценам. Симптоматично, что корпоративные закупки «не видят» проблем демпинга как такового. В полной мере это относится и к закупкам домохозяйств. Более того, распродажи, акции и презентации новых услуг, бесплатные тесты и пробы, крайне низкие цены на выходящие из моды товары или продукты с истекающим сроком годности – это то, что некоторые субъекты постоянно ищут на рынке. Ценообразование подстраивается под предпочтения данных групп конечных потребителей или заказчиков и удерживает их соответствующими маркетинговыми приёмами.

В коммерческих закупках наименьшая цена рассчитывается не только как цена закупки, но также как полная стоимость владения продуктом для компании. В последнем случае учитываются прямые и косвенные затраты, смена технологий, вывод на рынок новых продуктов, отказ от производства продуктов, утративших коммерческую при-

влекательность, состояние рынков и ряд других факторов. Предупреждение риска неисполнения контракта достигается за счёт *системной работы с поставщиками*, включая учёт прошлого опыта, деловой репутации, аудита производственных процессов, определение критических точек на графике исполнения контрактов и других контрактных технологий.

Возможность избирательного отсева поставщиков, как правило, непозволительна для общественных закупок в силу заложенных в них принципов. Высокая регулятивная нагрузка, формализация требований и процедур, отрицательный отбор – эти и другие известные факторы влияют на цены государственных закупок во всём мире. В отличие от управления коммерческими цепочками поставок, публичные закупки отличаются сильным регулированием и слабой эффективностью⁸⁹.

Отдельного внимания заслуживает *проблема демпинговых цен* в контрактной системе закупок. Международная практика показывает, что в контрактных системах других стран отсутствует строгое определение демпинга, или аномально заниженного ценового предложения. Имеется только указание на то, что считать демпингом при оказании услуг⁹⁰. Под демпингом понимается такое ценовое предложение, исходя из которого можно сделать вывод, что сделавший данное предложение участник не имеет серьёзного намерения оказать услуги.

Ценовые предложения с аномально заниженными ценами должны проходить проверку заказчика для исключения возможного использования государственных контрактов в целях отмывания преступных доходов.

В российском законодательстве цена признаётся демпинговой *до анализа предложения участника закупок на*

⁸⁹ Такие высказывания обычно формулируются как «strict restrictions – low performance» и т.п.

⁹⁰ European Commission Guide to the Community Rules on Public Procurement of Services.

предмет реализуемости. Демпинговой признаётся цена, сниженная участником закупок ниже фиксированного процента, исчисляемого от НМЦК заказчика. Такой нормы нет в других странах. Даже там, где демпинговое исследование увязано с процентами, эти проценты рассчитываются от среднего значения цены всех предложений⁹¹.

В российской экономике применение конструкции НМЦК в борьбе с демпингом невольно подталкивает систему закупок к верхним значениям цен. Заведомо фиксированное значение НМЦК сдерживает поставщиков от предложения возможно эффективных контрактных решений. Например, под риск демпинга могут попасть инновационные фирмы и фирмы с низкими постоянными и накладными расходами.

Обобщая всё вышесказанное, можно сделать следующие выводы. Основным институциональным фактором, предопределяющим неэффективность НМЦК, является то обстоятельство, что цена в государственных закупках возникает вне контрактных отношений. То есть формирование НМЦК оторвано от ключевых закономерностей ценообразования в закупках.

Гипотеза о том, что ценообразование в закупках должно базироваться на фактических затратах поставщика на производство и реализацию продукции, не учитывает всех возникающих и влияющих экономических факторов. Цена продукции на рынке зависит не только от предмета контракта и условий поставки. Рынок «превращает» цену продукции в цену сбыта (контракта). А цена контракта в значительной мере зависит от маркетинговой политики и является результатом бизнес-модели компании.

⁹¹ Например, в Бельгии, Франции, Италии, Португалии, Испании и Греции аномально низкими принято считать отклонения в диапазоне от 10 до 15% от средней цены (European Union (1999) Prevention, Detection and Elimination of Abnormally Low Tenders in the European Construction Industry, reference DG3 alt wg 05, dated 02 May 1999 (modified version of documents 01 to 04 as agreed at the meetings of the ALT WG (Abnormally Low Tenders Working Group)).

По нашему мнению, для оптимизации цен было бы логично перейти от НМЦК к более широкому спектру формул ценовых предложений. При таком переходе речь не идёт о том, чтобы цены отпустить или создать финансовую неопределённость с объёмом принимаемых бюджетных обязательств. Международная и отечественная корпоративная практика знает много формул твёрдых цен. Формулы цен – это не просто стоимостные пропорции или структуры расходов. Главное в них то, что конкретная формула цены определяет тип контракта.

Иными словами, библиотека типовых контрактов складывается не только из контрактов на поставку продукции, контрактов на возмездное оказание услуг, контрактов на осуществление научно-исследовательских работ и т.п. Библиотека типовых контрактов (в части контрактов с фиксированными ценами) складывается также из целого множества ценовых формул:

- контракты твёрдой фиксированной цены;
- контракты фиксированной цены с экономически обусловленной эластичной переменной;
- контракты фиксированной цены со стимулирующими компонентами расходов;
- контракты фиксированной цены с последующим уточнением отдельных статей (видов расходов);
- контракты фиксированной максимальной цены с уточнением подлежащей оплате стоимости по итогам исполнения;
- контракты с оплатой реально и подлинно понесённых подрядчиком расходов и др.

Необходим также и учёт отраслевой специфики. Например, в сфере здравоохранения можно использовать такие контракты с фиксированными ценами, как:

- контракты с ограничением оплаты согласно взаимно согласованному сторонами лимиту;
- контракты с гарантированной закупкой препарата в течение срока действия патента (до 5 лет);

- контракты с возмещением затрат (пересмотром цены) в случае превышения предельной стоимости;
- контракты с предельной ценой и максимальным годовым бюджетом и др.

Переход к логике заключения контрактов с формулами цен (даже в части только одной такой группы – контрактов фиксированных цен) создаёт значительные возможности для повышения экономической эффективности общественных закупок.

ГЛАВА 3. РЕГУЛИРУЕМЫЕ ЗАКУПКИ КРУПНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ (на примере ОАО «РЖД»)

3.1. Система закупочной деятельности ОАО «Российские железные дороги»

В современной российской экономике одним из ключевых направлений развития института закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд является регламентация закупок субъектов государственного сектора экономики. Как уже отмечалось ранее, данный механизм государственного регулирования закупок распространяется на компании с долей государства в уставном капитале более 50%.

Однако нормативно-правовые акты, регулирующие закупочную деятельность госкомпаний, носят в большей степени рамочный характер. Это означает, что компании, подпадающие под государственный контроль закупок, обязаны утвердить собственные положения о закупках и другие внутренние нормативные документы, а также опубликовать их на своих официальных сайтах. Что касается содержания данных положений о закупках, они должны соответствовать принципам осуществления закупочной деятельности, установленным в законодательных актах Российской Федерации. В остальном госкомпаниям наделяются правом самостоятельно определять

содержание собственных стандартов и регламентов в сфере закупок.

Требования по регулированию госзакупок, а также отдельные ограничения распространяются как на государственные компании, так и на их дочерние общества. У всех «дочек» госкомпаний должно быть положение (разработанное на основе типового), регулирующее закупки, единый порядок проведения конкурсов, то есть правила не должны отличаться в зависимости от того, кто является инициатором процедуры закупки, – дочерняя или головная компания.

Следует отметить, что доминирующее положение в экономике России занимают компании, в которых доля государства составляет более 25%. На 90 крупнейших российских публичных компаний (среди которых «Газпром», «РЖД», «Роснефть», «Аэрофлот» и другие значимые игроки на отечественном и международном рынках) приходится более 53% рыночной капитализации.

На примере одной из ведущих государственных инфраструктурных компаний – ОАО «РЖД» – рассмотрим опыт системной и целенаправленной работы в области повышения эффективности и конкурентности закупок товаров, работ и услуг.

ОАО «РЖД» – один их крупнейших участников закупочной деятельности. По экспертным оценкам, общий объём ежегодных закупок за последние годы приближается к 1 трлн руб. Доля закупок, осуществляемых по итогам конкурсных процедур, составляет около 70%, половина из которых – по стоимости и 85% – по количеству проводятся в электронной форме⁹². Следует отметить тенденцию снижения объёма закупок, осуществляемую на внеконкурсной основе. В частности, значительная часть закупок, ранее традиционно осуществляемых путём формирования корпоративного заказа дочерним обществам компании, в последний период обеспечивается по итогам проведения конкурсных

⁹² URL: <http://www.rzd.ru>

процедур. Ежегодная экономия денежных средств компании в ходе закупочной деятельности составляет свыше 10%.

Наработанная ОАО «РЖД» практика закупочной деятельности может служить типовым примером и основой для широкого применения и использования другими компаниями, корпорациями, предприятиями.

Формирование в современных условиях в ОАО «РЖД» эффективной комплексной системы закупочной деятельности ставит основными целями:

1) создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчика в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надёжности;

2) эффективное использование денежных средств заказчика;

3) расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупках товаров, работ, услуг и стимулирование такого участия;

4) развитие добросовестной конкуренции;

5) обеспечение гласности и прозрачности закупок;

6) предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

При закупке товаров, работ, услуг компания руководствуется следующими принципами:

- информационная открытость закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;

- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учётом, при необходимости, стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;

- отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путём установления не измеряемых требований к участникам закупки.

Заказчик осуществляет закупочную деятельность исходя из перечисленных принципов (рис. 3.1).

Основные принципы организации закупочной деятельности



Рисунок 3.1. Основные принципы организации закупочной деятельности

Создание действенной системы организации закупок предполагает:

1. Формирование и реализацию единой политики компании в области организации закупочной деятельности на этапах планирования, организации и проведения процедур закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», в том числе процедур продажи, передачи в аренду и внесения имущества ОАО «РЖД» в качестве вклада при осуществлении инвестиционной деятельности, а также на этапах заключения и исполнения договоров.

2. Обеспечение единообразного подхода к организации закупочной деятельности на этапах планирования, организации и проведения процедур закупок, заключения договоров структурными подразделениями компании, а также дочерними и зависимыми обществами.

3. Организацию работы по повышению эффективности закупочной деятельности ОАО «РЖД» и его дочерних и зависимых обществ на всех этапах, проведение внутреннего аудита закупочной деятельности.

4. Организацию и проведение конкурентных процедур закупок для нужд холдинга, процедур продажи, передачи в аренду и внесения имущества ОАО «РЖД» в качестве вклада при осуществлении инвестиционной деятельности.

5. Организацию и контроль закупок, осуществляемых неконкурентными способами (у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика), для нужд холдинга.

6. Организацию ведения договорной работы ОАО «РЖД» и единого реестра договоров холдинга.

7. Координацию, методическое сопровождение и контроль работы подразделений аппарата управления, филиалов и структурных подразделений ОАО «РЖД», его дочерних и зависимых обществ в части планирования закупок, организации и проведения процедур закупок, заключения договоров по итогам закупок и их исполнение.

Ключевое значение в системе организации закупок государственных корпораций и государственных компаний имеет правовая база указанной деятельности. При закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется Конституцией РФ, ГК РФ, ФЗ-223, Федеральным законом «О защите конкуренции» и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Кроме того, в основе закупочной системы ОАО «РЖД» лежит комплекс собственных нормативных правовых актов и методических документов, регламентирующих всю деятельность компании в указанной сфере. Среди них:

- положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» (утверждено Советом директоров ОАО «РЖД» 30 июня 2014 г.);
- распоряжение ОАО «РЖД» от 17 декабря 2014 г. № 3016р «Об утверждении примерных форм документации для организации и проведения процедур размещения заказов»;
- распоряжение ОАО «РЖД» от 8 июня 2015 г. № 1425р «О закупках товаров, работ, услуг у субъектов малого и среднего предпринимательства в объёме не менее 20% совокупного годового стоимостного объёма заключённых договоров»;
- распоряжение ОАО «РЖД» от 31 декабря 2014 г. № 3216р «О регистрации договоров в автоматизированной системе формирования и хранения карточек договоров в едином реестре договоров холдинга «РЖД»;
- программа импортозамещения закупаемой ОАО «РЖД» продукции на период 2015–2020 гг. (утверждена 30 марта 2015 г.);
- регламент подключения дочерних обществ ОАО «РЖД» и иных юридических лиц к автоматизированной информационной системе «Электронная торгово-закупочная площадка ОАО “РЖД”» для проведения конкурентных процедур закупки в электронной форме (утверждён 17 марта 2015 г.).

При этом важно подчеркнуть, что вышеуказанные и другие регламентирующие документы постоянно актуализируются.

Особое место в системе закупочной деятельности компании отводится Центру организации закупочной деятельности (далее – Центр), который является структурным подразделением ОАО «РЖД». Кроме функций контроля в сфере закупочной деятельности (которые будут более подробно рассмотрены в параграфе 3.3), Центр в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие *основные функции*:

- формирует годовой план закупок компании, утверждает и размещает его, а также вносимые в него изменения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – единая информационная система) и на официальном сайте ОАО «РЖД»;

- рассматривает и согласовывает планы закупок дочерних и зависимых обществ ОАО «РЖД», а также вносимые в них корректировки;

- организует и проводит процедуры закупок, в том числе в электронной форме, для нужд холдинга «РЖД», а также процедуры продажи, передачи в аренду и внесения имущества ОАО «РЖД» в качестве вклада при осуществлении инвестиционной деятельности, определяет способы размещения заказов;

- организует совместно с подразделениями аппарата управления, филиалами и структурными подразделениями ОАО «РЖД», его дочерними и зависимыми обществами работу по подготовке документации процедур закупок, разработке методик оценки заявок и иных документов по закупкам;

- осуществляет в установленном порядке координацию, анализ и методическое сопровождение работы конкурсных комиссий ОАО «РЖД»;

- организует работу по обобщению информации о заключённых ОАО «РЖД» договорах, размещению договоров, иной информации о них на официальных интернет-сайтах и в единой информационной системе, формирует реестр договоров ОАО «РЖД» в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

- проводит анализ закупочной деятельности, оценивает эффективность и качество проведения подразделениями аппарата управления, филиалами и структурными подразделениями ОАО «РЖД», его дочерними и зависимыми обществами процедур закупок;

- обеспечивает предоставление сторонним заказчикам доступа к автоматизированной информационной системе «Электронная торгово-закупочная площадка ОАО «РЖД»» в рамках соглашений и договоров, заключённых с ними;

- осуществляет сбор, обработку и анализ информации о закупочной деятельности холдинга «РЖД», ведёт оперативный учёт и статистическую отчётность о закупочной деятельности подразделений аппарата управления, филиалов и структурных подразделений компании на основе единой методологии государственной и корпоративной статистики;

- представляет интересы ОАО «РЖД» по вопросам закупочной деятельности в судебных и правоохранительных органах, Федеральной антимонопольной службе и её территориальных органах в рамках предоставленных полномочий.

Важнейшими структурными элементами системы закупочной деятельности ОАО «РЖД» являются: *конкурсная комиссия* ОАО «РЖД» и конкурсные комиссии филиалов и других структурных подразделений ОАО «РЖД», а также комиссии их региональных подразделений, находящихся на территориях железных дорог; *экспертные группы* – коллегиальные органы, образуемые для рассмотрения заявок на участие в процедуре закупки, организации и проведения закупок в порядке, предусмотренном действующим регламентом.

Конкурсная комиссия ОАО «РЖД» образована в целях обеспечения эффективного расходования средств компании, повышения доходов от использования её имущества, сокращения затрат на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг путём проведения процедур размещения заказов и обеспечения единого подхода к организации закупок товаров, работ, услуг для осуществления деятельности ОАО «РЖД». По решению председателя конкурсной комиссии ОАО «РЖД» могут образовываться конкурсные

комиссии как в аппарате управления ОАО «РЖД», так и в филиалах, структурных подразделениях, региональных подразделениях ОАО «РЖД».

В целях организации и проведения процедур закупок образуются экспертные группы (численностью не менее 5 человек). В состав экспертной группы включаются не менее 3 представителей заказчика, обладающих профильными знаниями в области предмета закупки (деятельности заказчика), а также представители юридической службы, инвестиционной службы, представители заказчика, отвечающие за вопросы инновационного развития, представитель управляющего проектом. Экспертная группа рассматривает соответствие заявок на участие в процедуре закупки требованиям документации; анализирует представленные в заявке расчёты цен и принимает решение об отклонении участника при предложении им демпинговой цены (если документацией о закупке предусмотрено применение антидемпинговых мер); осуществляет оценку предложений, сопоставление заявок на участие в процедуре закупки по цене; участвует в переговорах, проводимых с участниками двухэтапного конкурса при проведении первого этапа; рассматривает предложения участников, представленные в ходе переторжки, и сопоставляет их; подготавливает протоколы по итогам проведённых мероприятий.

Член экспертной группы, в отношении которого имеется информация о конфликте интересов, может быть заменён.

В рамках системы организации закупок ОАО «РЖД» разработан и утверждён «Регламент взаимодействия подразделений ОАО «РЖД» при организации закупочной деятельности», который предусматривает координацию и совместную реализацию закупочной функции всеми участниками процесса.

Таким образом, система закупочной деятельности ОАО «РЖД» организационно, территориально и функционально охватывает все подразделения аппарата

управления, вертикально интегрированные дирекции, региональные центры корпоративного управления и другие филиалы, структурные подразделения компании, её дочерние и зависимые общества по всей сети железных дорог, а также все направления закупочной деятельности холдинга.

3.2. Механизмы и процедуры закупок товаров, работ, услуг

Важнейшим условием обеспечения эффективности компании является создание действенного *механизма планирования закупок*.

Планирование закупок в ОАО «РЖД» осуществляется посредством формирования, утверждения и исполнения *плана закупок товаров, работ, услуг, а также плана закупки инновационной или высокотехнологичной продукции*.

Основой для формирования плана закупок являются прогнозные и/или утверждённые бюджетные параметры, производственные программы и иные хозяйственные потребности заказчика на плановый период. При этом при планировании проведения закупок обеспечивается учёт дополнительных факторов, оказывающих влияние на экономическую деятельность компании, например курс валют, биржевые индексы и другие важные сведения. План составляется на основе программ, определяющих закупочную деятельность: производственная программа, ремонтная, инвестиционная и иные.

В план закупок включаются закупки, осуществляемые в рамках инвестиционного бюджета, бюджета по перевозочным видам деятельности, бюджета запасов и закупок, бюджета затрат по прочим видам деятельности.

План закупок предусматривает использование процедур и способов закупки в соответствии с действующими нормативными актами РФ и ОАО «РЖД».

В план закупок с учётом положений ст. 4 ФЗ-223 не включаются сведения о закупке товаров, работ, услуг, составляющие государственную тайну. Также в нём могут не отражаться сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 100 тыс. руб., а если годовая выручка заказчика за отчётный финансовый год составляет более чем 5 млрд руб. – сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 500 тыс. руб.

Корректировка плана закупок может осуществляться в случае:

- изменения потребности в товарах, работах, услугах, в том числе сроков их приобретения, способа осуществления закупки и срока исполнения договора;
- изменения более чем на 10% стоимости планируемых к приобретению товаров, работ, услуг, вследствие чего невозможно осуществление закупки в соответствии с планируемым объёмом денежных средств, предусмотренным планом закупки;
- в иных случаях, установленных нормативными документами компании.

План закупки товаров, работ, услуг компании составляется с ежемесячной или поквартальной разбивкой и содержит сведения о предмете договора, основных требованиях к закупаемым товарам, объёме закупок, о НМЦК, способе закупки.

В свою очередь, план закупки инновационной и высокотехнологичной продукции формируется с учётом сложного характера и длительного периода реализации инновационных программ и проектов.

Проект плана закупок подписывает руководитель заказчика либо его заместитель, в ведении которого находятся вопросы закупочной деятельности. Заказчик согласовывает проект плана закупок с управляющим проектом (в части закупок, осуществляемых в рамках инвестиционного бюджета) и организатором, а также направляет его на утверждение курирующему вице-президенту или

начальнику соответствующей железной дороги (в случае, когда функции заказчика выполняет железная дорога).

Согласованный и утверждённый проект плана закупок на плановый период представляется заказчиком в Центр организации закупочной деятельности не позднее 20 октября года, предшествующего планируемому.

На основании согласованных проектов планов закупок заказчиков, представленных в установленные сроки, Центр организации закупочной деятельности формирует сводный план закупок ОАО «РЖД». После утверждения финансового плана и инвестиционного бюджета компании на Совете директоров ОАО «РЖД» план закупок актуализируется.

Утверждённый сводный план закупок ОАО «РЖД» публикуется на официальном сайте www.zakupki.gov.ru и сайте ОАО «РЖД» не позднее 31 декабря года, предшествующего предусмотренному плану закупок.

При формировании планов закупки особо учитывается корпоративный заказ, то есть продукция (товары, работы, услуги), производимая предприятиями, организациями, дочерними и зависимыми обществами, входящими в систему холдинга «РЖД». План отдельно учитывает закупки товаров, выполнение работ, оказание услуг дочерними обществами ОАО «РЖД».

Дочерние общества ОАО «РЖД» предусматривают в проекте плана использование способов закупки в соответствии с собственным Положением о закупке, утверждённым в установленном в холдинге порядке. При этом дочернее общество обязано представить в Центр организации закупочной деятельности план, его корректировки, утверждённые генеральным директором (иным уполномоченным органом) дочернего общества ОАО «РЖД», в течение 3 рабочих дней со дня их утверждения, а также обязано ежемесячно направлять отчёт об исполнении плана в Центр организации закупочной деятельности. План должен соответствовать бюджету дочернего общества.

Ещё одним важным элементом формирования плана закупок является включение в него отдельного блока – закупок у предприятий малого и среднего бизнеса в рамках реализации политики государства по поддержке и развитию этого сектора экономики. В целях исполнения Плана мероприятий («дорожная карта») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием»⁹³, в компании разработана отдельная программа ОАО «РЖД» и соответствующая методика проведения специальных торгов для представителей малого и среднего бизнеса.

В рамках данной программы ставится задача обеспечить закупки товаров, работ, услуг у субъектов малого и среднего предпринимательства в объёме не менее 20% совокупного годового стоимостного объёма заключённых договоров (при этом не менее 15% – по результатам закупок, участниками которых могут быть исключительно субъекты малого и среднего предпринимательства).

В компании также принята «Программа импортозамещения закупаемой ОАО «РЖД» продукции на период 2015–2020 гг.». Основной задачей является плановый переход от использования иностранной продукции на российскую, а также снижение доли импортных комплектующих в готовых изделиях. В основе разработки программы лежит комплексная оценка использования импортных комплектующих, оборудования, материалов, а также услуг, прежде всего сервисных. Проведён анализ их объёма, структуры, номенклатуры, потребности в разрезе внутренних потребителей. Изучены технические, экономические и организационные параметры применения импортных продукции и услуг. Рассмотрены варианты импортозамещения с учётом производства и закупки у отечественных предприятий и организаций. Следует отметить, что программа

⁹³ Утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2013 г. № 867-р.

импортозамещения утверждена в разрезе функциональных дирекций, филиалов, других структурных единиц компании и её дочерних обществ с учётом позиций закупок, подлежащих импортозамещению, периодов и сроков этих мероприятий.

Нормативными документами компании ОАО «РЖД» предусмотрены следующие основные *способы осуществления закупок*:

- 1) *конкурентные* способы закупок – открытый конкурс, открытый двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый двухэтапный конкурс, открытый аукцион, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос предложений;
- 2) *неконкурентные* способы закупок – закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Все перечисленные способы закупок могут проводиться в электронной форме, за исключением неконкурентных и закрытых способов. Процедуры закупок могут проводиться с предварительным квалификационным отбором или без него, с проведением переторжки или без неё, с правом подачи альтернативных предложений или без такого права и в иных формах.

Заказчик осуществляет выбор способа закупки исходя из требований нормативных документов ОАО «РЖД», а также исходя из принципа экономической целесообразности и эффективного расходования денежных средств, направленного на сокращение издержек заказчика.

Дополнительным элементом конкурентной закупочной процедуры в ОАО «РЖД» является переторжка. Суть переторжки заключается в добровольном повышении предпочтительности заявок участников закупки в рамках специально организованной для этого процедуры на основе снижения участниками закупки цены своих первоначально поданных заявок, уменьшения сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, снижения размера аванса и т.д. Переторжка возможна во всех закупках по решению заказчика, за исключением закупки у един-

ственного поставщика. При этом заказчик имеет право осуществлять переторжку в рамках закупки неограниченное количество раз, а в отдельных случаях, когда это определено нормативными документами заказчика, проведение переторжки обязательно.

В переторжке имеют право участвовать все допущенные к процедуре закупки заявители. Заказчик приглашает к переторжке всех допущенных к закупке участников путём одновременного направления им приглашений с указанием в нём формы, порядка и процедуры проведения переторжки. Проведение переторжки возможно в заочной форме.

Процедуры закупок в электронной форме проводятся в компании с использованием электронной торгово-закупочной площадки (ЭТЗП). Она обеспечивает конфиденциальность информации и юридическую значимость электронного документооборота в соответствии с законодательством РФ и существующими государственными стандартами.

Для участия в закупке, проводимой в электронной форме, участник должен: получить сертификаты электронной подписи для своих представителей и зарегистрироваться на ЭТЗП ОАО «РЖД». На ЭТЗП ведётся реестр зарегистрированных лиц.

Заказчик размещает на ЭТЗП необходимые инструктивные документы для работы по всем видам электронных процедур. Юридическая сила электронных документов, используемых при работе на ЭТЗП, обеспечивается сертифицированными ключами электронной подписи, которые выдаются участникам.

Для оценки и сопоставления заявок участников закупки в документации о закупке в соответствии с нормативными документами ОАО «РЖД» используются следующие критерии:

- 1) цена договора;
- 2) качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг;

- 3) квалификация участников закупки;
- 4) расходы на эксплуатацию товаров;
- 5) стоимость жизненного цикла;
- 6) расходы на техническое обслуживание товаров;
- 7) сроки (периоды) поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- 8) срок предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;
- 9) объём предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;
- 10) наличие системы менеджмента качества (оценка по этому критерию осуществляется в обязательном порядке в случае закупки продукции, подлежащей инспекционному и приёмочному контролю);
- 11) отрицательный/положительный опыт поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для заказчика.

Вместо критериев, указанных выше в пп. 1, 4 и 6, в документации о закупке может быть установлен критерий стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта. При этом по результатам закупки заказчик должен иметь возможность заключать договоры жизненного цикла на основе разработанной методики для закупок инновационной, высокотехнологичной или технически сложной продукции.

Важной частью закупочной деятельности является формирование документации о закупке. В соответствии с нормативными документами ОАО «РЖД» оформляется и подаётся конкурсная заявка, которая должна содержать всю указанную в конкурсной документации информацию и документы. Оценка конкурсных заявок осуществляется по критериям, установленным в конкурсной документации.

По результатам закупки товаров, работ, услуг между заказчиком и победителем заключается договор. Срок передачи договора от заказчика участнику, с которым заключается договор, и срок подписания договора победителем

должны соответствовать срокам, установленным в документации о закупке. Все вопросы, связанные с несоблюдением требований заключения и исполнения договоров закупки, регулируются ГК РФ, законами и другими нормативными правовыми документами РФ и ОАО «РЖД».

3.3. Система внутреннего контроля закупочной деятельности в компании

Сфера закупок крупных государственных компаний является зоной значительных финансовых, коррупционных и репутационных рисков, в связи с этим она требует организации эффективного контроля.

В ОАО «РЖД» создана многоступенчатая система контроля закупочной деятельности как компании в целом, так и её отдельных структурных единиц. Текущий контроль в оперативном режиме осуществляет Центр организации закупочной деятельности. В его полномочия входят:

- анализ и контроль выполнения планов закупок ОАО «РЖД», его дочерних и зависимых обществ, а также формирование в установленном порядке отчётности о выполнении этих планов;
- контроль выполнения требований нормативных документов ОАО «РЖД» при закупках, осуществляемых неконкурентными способами (у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), для нужд компании);
- контроль в пределах компетенции Центра исполнения обязательств по расходным договорам, заключаемым для нужд компании;
- организация работы по направлению сведений в реестр недобросовестных поставщиков в установленном ОАО «РЖД» порядке;
- контроль формирования начальных (максимальных) цен и предельных единичных расценок при проведении процедур закупок для нужд компании;

- организация работы по выявлению недостатков и предотвращению нарушений при проведении процедур закупок;
- осуществление в установленном ОАО «РЖД» порядке контроля за надлежащим исполнением подразделениями аппарата управления, филиалами и структурными подразделениями компании решений органов управления ОАО «РЖД» по вопросам, находящимся в компетенции Центра, а также за соблюдением требований, установленных законодательством Российской Федерации и нормативными документами ОАО «РЖД» по вопросам закупочной деятельности.

Центр также обеспечивает мониторинг исполнения сводного плана и плана закупок заказчиков в разрезе исполнения позиций плана. На основании данных мониторинга исполнения плана закупок Центр разрабатывает предложения по корректировке плана закупок в случае невозможности осуществления закупки в сроки, предусмотренные утверждённым планом закупок.

Следует отметить, что действующим законодательством о закупках недостаточно чётко регулируется исполнение договора на стадии реализации и приёмки. Установлены лишь обязательные требования включения в контракт условий о порядке осуществления приёмки товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие их количества, комплектности, объёма и качества установленным требованиям. Фактически получается, что контроль исполнения контрактов является компетенцией сторон контракта.

В крупных государственных компаниях контроль за исполнением заключённых контрактов выполняют независимые подразделения *внутреннего аудита и контроля*.

Важнейшим инструментом организации внутреннего контроля госкомпаний выступает независимая система проверок (аудитов), в том числе процесса ис-

полнения заключённых контрактов и договоров. Как показывает практика, при проведении процедуры выбора поставщика могут быть соблюдены все установленные нормативные требования, тогда как на стадии реализации уже подписанного договора проверками вскрываются различные нарушения. При этом там, где закупки осуществляются на бюджетные средства, контроль (надзор) за их целевым и эффективным расходованием должен быть особенно жёстким.

В крупных государственных компаниях закупочная деятельность становится одной из приоритетных областей современного внутреннего контроля и аудита. Результатом деятельности службы внутреннего контроля и аудита становится не констатация фактов нарушений и определения суммы установленного ущерба, а создание условий для недопущения (минимизации) различных нарушений, то есть развитие *предупредительного характера* деятельности внутреннего аудита.

На практике достаточно часто встречаются случаи получения необоснованных выгод в пользу выбора конкретного продукта, допущение отклонений существенных свойств продукции от требуемых, регламентация условий закупки, подходящих исключительно для одного участника конкурса, манипуляция дополнительными соглашениями к подписанным договорам, предоставление компанией поставщику необоснованных преференций, льготных условий и т.д.

Надо сказать, что указанные проблемы присущи как отечественным, так и зарубежным компаниям. Управление Организации Объединённых Наций по наркотикам и преступности (UNODC) определило публичные закупки как область повышенного риска коррупции. Проведённые исследования показывают, что в среднем 10–25% от стоимости публичных контрактов может быть потеряно вследствие коррупционных действий.

Именно поэтому в российской практике службами внутреннего аудита крупных госкомпаний всё большее внимание уделяется проведению аудита соответствия закупочных процедур действующему законодательству и внутренним нормативным документам (комплаенс-аудит). В ходе комплаенс-аудита осуществляется проверка соблюдения корпоративных процедур, в том числе тех, которые важны для снижения рисков недобросовестности поставщиков. Также в ходе аудита оценивается степень независимости членов конкурсных комиссий, качество проведённого исследования рынка для выявления возможных поставщиков, а также непрерывность проведения мониторинга конъюнктуры рынка по необходимой номенклатуре продукции.

В целях повышения эффективности закупок компаний представляется необходимым развитие *аудита транзакций* и *аудита экономической обоснованности транзакций*. Аудит транзакций – это внутренний аудит, в ходе которого осуществляется проверка проведённых компанией операций, инвентаризация активов и другие аналогичные процедуры. Для минимизации рисков коррупционности закупок чрезвычайно важно давать оценку факторам, которые привели к тем или иным нарушениям, выявленным в ходе аудита. Всесторонний анализ комплекса данных факторов позволит выявить источники рисков их возникновения.

По нашему мнению, особого внимания заслуживает проверка экономической обоснованности транзакций. Если при предварительном контроле менеджмент предприятия ограничен во времени принятия решений и полный детальный анализ всех аспектов не всегда возможен, то последующий контроль позволяет детально анализировать транзакции и их экономическую обоснованность. Кроме того, аудит экономической обоснованности дополняет другие элементы внутреннего аудита, позволяя выявлять существующие проблемы.

В настоящее время в сфере проведения закупок и организации конкурсных процедур существует ряд системных нарушений как на стадиях процесса подготовки проведения закупки, проведения конкурсов, заключения договоров, так и на этапе исполнения договоров (рис. 3.2)⁹⁴. Рассмотрим возникающие в процессе закупочной деятельности компании нарушения отдельно по каждому этапу.

На стадии подготовки проведения закупок возможно преднамеренное составление непонятного или очень сложного технического задания на выполнение работ. В этом случае невозможно определить, что фактически необходимо заказчику и в каком объёме. Данный приём используется с целью недопущения на конкурс «непосвящённых» посторонних компаний. В случае если в конкурсной документации на строительство объекта или поставку товаров указаны необоснованно короткие сроки исполнения, это может свидетельствовать о том, что «нужный» подрядчик уже давно приступил к строительству объекта или партия нужного товара уже закуплена или имеется у «нужного» поставщика.

Аналогично в процессе подготовки проведения закупок организаторами могут преднамеренно объединяться заказы (лоты). Данный метод заключается в том, что объединяются различные виды работ в один заказ (лот) или же предлагается несколько заказов (лотов), но условиями конкурса устанавливается, что компания, изъявившая желание выполнять работы по первому лоту, может выполнить работы и по остальным заказам.

Таким образом искусственно ограничивается конкуренция, поскольку отсекаются компании, которые не могут выполнять (в силу специализации) несколько видов различных работ.

⁹⁴ Следует отметить, что данный укрупнённый перечень возможных нарушений не является исчерпывающим: как показывает практика проверок, в закупочной деятельности могут возникать и другие злоупотребления.

Возможные нарушения на этапах реализации закупочной деятельности

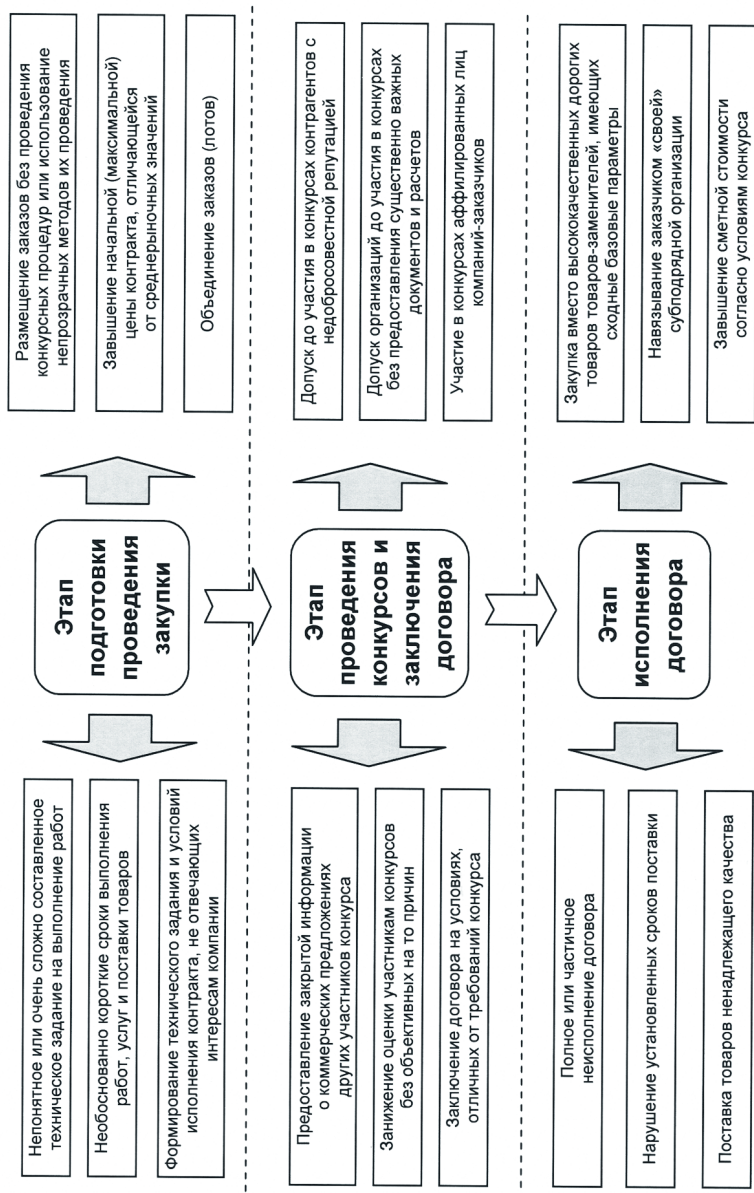


Рисунок 3.2. Возможные нарушения на этапах реализации закупочной деятельности

Довольно часто фиксируются нарушения, когда формирующееся техническое задание и условия исполнения контракта не отвечают интересам компании. Особенно существенными являются случаи указания предельной цены товаров, работ, услуг, которая значительно отличается от среднерыночных значений. Кроме этого, возможно размещение заказов без проведения конкурсных процедур или использование непрозрачных методов их проведения, например методом запроса котировок или у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Следует отметить, что существует ещё один распространённый способ обходить конкурсные процедуры – путём дробления суммы заказа и заключения договоров по одинаковой номенклатуре на одинаковых условиях без проведения конкурсных процедур.

На этапе проведения конкурсов и заключения договоров наиболее распространёнными являются нарушения, связанные с допуском до участия в конкурсах контрагентов с недобросовестной репутацией. Возможны случаи допущения к закупкам аффилированных лиц компаний-заказчиков. Имеет место допуск организаций к участию в конкурсе без предоставления существенно важных документов и расчётов. Нередко организаторы конкурсов ограничиваются лишь протоколом согласования договорной цены, который не даёт чёткого представления о правильности и обоснованности формирования цены контракта.

Серьёзным нарушением, ограничивающим конкуренцию, является также предоставление закрытой информации о коммерческих предложениях других участников конкурсов. Делается это для того, чтобы «нужная» организация предложила самые низкие цены и лучшие условия выполнения заказа, тем самым обеспечив себе победу в конкурсе. Встречаются случаи занижения оценки отдельным участникам конкурсов без объективных на то причин. Данный факт должен расцениваться со стороны внешних контролирующих органов как сознательное ограничение конкуренции.

На стадии *исполнения заключённых договоров* возможны нарушения, когда должностные лица компании-заказчика оказывают давление на организацию, победившую в конкурсе, с целью навязать «свою» субподрядную фирму. На практике встречается также вариант заключения дополнительных соглашений к договору на изменение суммы первоначального договора или на дополнительные поставки товаров (работ, услуг), в совокупной сумме превышающие установленный минимальный ценовой порог.

Кроме того, возникают такие нарушения, как неисполнение (частичное неисполнение) договоров поставки или выполнения работ, оказания услуг, нарушение установленных сроков поставки, поставка товаров ненадлежащего качества, завышение сметной стоимости согласно условиям конкурса и др.

Практический опыт ОАО «РЖД» показывает, что для своевременного выявления и недопущения вышеперечисленных нарушений подразделению внутреннего контроля и аудита необходимо анализировать поставщиков и подрядчиков госкомпании на предмет надёжности, ранжировать их по степени возможного риска, а те контрагенты, которым присвоен высокий уровень риска, должны быть подвержены контрольным процедурам особенно тщательно.

В ОАО «РЖД» работа по внутреннему контролю и аудиту осуществляется двумя структурными подразделениями. На Центр внутреннего контроля («Желдорконтроль») возложены контрольно-ревизионные функции. В свою очередь, Центр внутреннего аудита («Желдор-аудит») выполняет аудиторские проверки, в том числе операционный аудит закупочной деятельности.

Работа центров строится на системной основе по годовым и квартальным планам. Однако при поступлении сигналов, информации о возможном нарушении закона, получении жалоб и обращений, соответствующих поручений руководства – назначаются внеплановые проверки.

Контролю подлежат все направления закупочной деятельности: соблюдение требований к обоснованию закупок; соблюдение правил нормирования в сфере закупок; обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); применение заказчиком мер ответственности в случае нарушения условий контракта; соответствие поставляемого товара (выполнение работ) условиям контракта; своевременность, полнота и достоверность отражения в документах учёта поставленного товара (работ, услуг); соответствие поставленного товара (работ, услуг) целям закупки.

Следует особо отметить, что на регулярной основе вопрос «Об итогах закупочной деятельности ОАО «РЖД» за квартал (полугодие, 9 месяцев, год)» рассматривается комитетом по аудиту и рискам Совета директоров, а затем и Советом директоров ОАО «РЖД».

В соответствии с директивами, утверждёнными Председателем Правительства РФ⁹⁵, распоряжением президента ОАО «РЖД» в феврале 2014 г. в компании создан *совещательный орган, отвечающий за общественный аудит эффективности проводимых закупок* в целях осуществления аудита эффективности закупок и разработки предложений, направленных на повышение эффективности закупочной деятельности ОАО «РЖД». В сфере внимания данного совещательного органа находятся также вопросы расширения доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам компании, увеличение доли закупок инновационной продукции. Решения совещательного органа носят рекомендательный характер, а участие в совещательном органе осуществляется на принципах добровольности, самоуправления, гласности.

Кроме того, в соответствии со ст. 102 ФЗ-44 компания является субъектом и других форм общественного

⁹⁵ Директивы от 24 октября 2013 г. № 6362п-П13.

контроля. Таким образом, закупочная деятельность ОАО «РЖД» находится в зоне постоянного контроля со стороны специальных подразделений, органов аудита, общественного контроля с использованием различных форм и методов надзора. Данный комплекс мер направлен на защиту интересов государства, так как ОАО «РЖД» является компанией со стопроцентным участием Российской Федерации в уставном капитале.

В современных сложных финансово-экономических условиях чрезвычайно важным является обеспечение прозрачности, открытости и обоснованности закупок государственных компаний. При этом структуры внутреннего контроля и аудита, как независимые контрольные органы, выступают ключевым звеном организации действенного контроля закупочной деятельности. В свою очередь, внутренний аудит должен стать одним из инструментов повышения эффективности системы корпоративного управления госкомпаний, позволяющим не только выявлять нарушения в сфере закупок, но и принимать превентивные меры, обеспечивающие устранение зон риска.

ГЛАВА 4. КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (на примере г. Москвы)

4.1. Методическая база для формирования и развития контрактной системы на региональном уровне

Москва – крупнейший в стране по масштабам научно-производственный и социально-культурный комплекс, соединяющий в себе производственные и непроизводственные виды экономической деятельности. В городе проживает 7% населения России, а московская экономика производит около 20% валового внутреннего продукта России, обеспечивает 21% оборота розничной торговли, 30% оборота оптовой торговли, 14% внешне-торгового оборота, в том числе 4% экспортных и 34% импортных операций, оказывает 25% общего объёма платных услуг населению России, доля города в общем объёме инвестиций в основной капитал составляет 12%. В Москве сосредоточено также около 60% научно-технического потенциала страны. Эти количественные показатели демонстрируют, насколько здесь важна правильная организация системы закупок и контрактных отношений.

Контрактная система Москвы – самая крупная в стране, она включает в себя около 10 тыс. поставщиков работ и услуг. В первом полугодии 2015 г. по итогам прошедших тендеров город на всех этапах закупок сэкономил более 60 млрд руб., а система экспертизы государственных закупок экономит столичному бюджету более 7% всех расходов на закупки. Процедура экспертизы касается лотов, требования и критерии по которым не регламентируются действующими нормативными документами. Анализ обоснованности, проведённый по закупкам, позволил сэкономить около 150 млрд руб.

Мэр Москвы С.С. Собянин отметил, что «к городской системе закупок предъявляются высокие требования, предписанные федеральным законодательством, и, по оценкам Федеральной антимонопольной службы, Москва занимает первое место в национальном рейтинге прозрачности закупок»⁹⁶.

Городские власти сохраняют высокий уровень заинтересованности в долгосрочном открытом сотрудничестве с бизнесом. Для этого организованы дополнительные меры поддержки предпринимателей, в том числе введена понижающая ставка обеспечения заявок (с 5 до 3%) и контрактов (с 30 до 10%), и система закупок в Москве постоянно развивается. В каждом департаменте городского правительства сформированы контрактные службы для оптимизации проведения соответствующих процедур. В целях расширения круга поставщиков и повышения конкурентности торгов на ВДНХ работает специальная Биржа торгов, являющаяся площадкой для диалога с потенциальными поставщиками⁹⁷.

Ещё в период действия ФЗ-94 в городе было много сделано для того, чтобы обеспечить достаточно широкий

⁹⁶ В национальном рейтинге прозрачности госзакупок первое место занимает Москва // Москва-курс. 1 сентября 2015 г. URL: <http://moskurs.ru/?view=34359803&rp=19>

⁹⁷ Там же.

круг участников при размещении государственного заказа: функционировал единый портал государственных закупок в интернете; действовали единые торговые площадки по размещению государственного заказа (включая электронную торговую площадку); регулярно выходил бюллетень оперативной информации и т.д. Однако на практике участие широкого круга поставщиков в торгах не обеспечивалось, а меры по противодействию недобросовестной конкуренции практически не применялись. Это привело к тому, что при осуществлении закупок для государственных нужд в г. Москве не реализовывались преимущества конкурентной среды.

Например, в сфере строительства по городскому заказу имелись следующие факторы ограничения конкуренции:

1. Использование антиконкурентных методов входа и осуществления текущей деятельности на рынке строительства по городскому заказу через:

а) ценовой демпинг в ходе торгов в целях получения субподряда и последующей «перепродажи» контракта, что приводит к срыву сроков строительства и/или ухудшению качества используемых материалов и выполняемых работ;

б) картельный сговор в ходе аукционов на размещение городского заказа на подрядные работы в целях недопущения ценовой конкуренции и неконкурентного распределения лотов между участниками;

в) возможность использования допусков к выполнению работ, влияющих на безопасность, от «недобросовестных» саморегулируемых организаций (СРО), устанавливающих минимальные требования к выдаче допусков, не требующих страхования ответственности, и т.п.;

г) возможность использования единственным производителем ЖБИ для конкретной типовой серии и её патентообладателем своего рыночного положения для выдавливания конкурентов с рынка строительства по городскому заказу посредством установления для отдельных генеральных подрядчиков завышенной цены либо

задержки сроков производства и поставки комплектующих для возведения жилого дома типовой серии.

2. Предоставление необоснованных рыночных преимуществ либо создание дополнительных издержек отдельным участникам или группам участников рынков архитектурного проектирования, производства ЖБИ, строительства, что может проявляться в следующем:

а) осуществление задержки возмещения из бюджета расходов, понесённых генподрядчиком и проектировщиком по городскому заказу, что снижает экономическую эффективность реализации соответствующих проектов городского заказа;

б) установление лимитов финансирования строительства в текущем бюджетном году, не соответствующих (уступающих) объёмам строительных работ, фактически выполняемых по государственному контракту;

в) осуществление централизованных поставок отдельных видов стройматериалов, оборудования и конструкций на объекты городского заказа даже в случае наличия у исполнителя заказа возможности осуществлять самостоятельные поставки соответствующих материалов, что влечёт избыточные расходы и организационные затраты для исполнителя;

г) ограничение на практике перечня СРО, члены которых допускаются к распределению государственных заказов, в пользу СРО, созданных по географическому или отраслевому принципу, что в том числе влечёт дополнительные издержки для бизнеса в связи с необходимостью членства в соответствующих СРО.

Приведённый пример показывает, насколько важным является принцип открытой и эффективной конкуренции, направленный на недопущение любых видов дискриминации при проведении закупок. Основной задачей при реализации данного принципа является обеспечение участия в закупках широкого круга поставщиков, создание конкурентной среды, то есть законодательное обеспечение эф-

фективной конкуренции, включая меры противодействия нечестной конкуренции, недопущение любой дискриминации, соблюдение конкурентности в процессе закупок, а также отсутствие системных ограничений к доступу на рынок государственных контрактов.

Кроме того, «хромала» и вся система городского управления. По данным мониторинга, проведённого Министерством финансов Российской Федерации в 2009 и 2010 г., г. Москве была присвоена самая низкая степень управления региональными финансами. Бюджетное планирование осуществлялось лишь в пределах календарного года, не проводилось мероприятий по переходу к программному бюджету, за счёт бюджетных средств социально значимые услуги оказывались исключительно государственными бюджетными учреждениями.

Основными проблемами управления бюджетной системой являлись:

- отсутствие элементов среднесрочных и долгосрочных перспектив управления бюджетными ресурсами;
- отсутствие увязки структуры и динамики расходов с целями региональной политики;
- отсутствие участия гражданского общества в вопросах управления финансами, низкая информационная прозрачность.

Возникшие перед новым Правительством Москвы неотложные задачи – по повышению качества и доступности государственных услуг, эффективности использования бюджетных средств, обеспечению сбалансированности и обоснованности планов и стратегий развития города с учётом потребностей москвичей – требовали решения вопросов модернизации системы государственного управления городом на основе самых современных финансово-экономических механизмов и управленческих технологий. А с учётом того, что в современной смешанной экономике возрастает роль формирования государственного рынка товаров, работ и услуг, Правительство Москвы приняло

решение об участии в пилотном проекте Министерства экономического развития РФ по отработке действия Федеральной контрактной системы на региональном уровне на основе проектируемых положений нового базового закона (впоследствии – ФЗ-44). Столичное руководство справедливо полагало, что формирование и развитие отечественной контрактной системы, в том числе на уровне такого субъекта федерации, как г. Москва, обеспечит реализацию функций государственного регулирования экономики, а также будет способствовать повышению качества и эффективности обеспечения общественных нужд и рациональному использованию бюджетных средств. При этом следует отметить, что на период принятия решения об участии в пилотном проекте город уже располагал довольно существенной соответствующей базой (табл. 4.1).

Программа пилотных проектов в субъектах Российской Федерации была направлена на ликвидацию дефицита регулирования, препятствующего бесперебойному технологическому циклу обеспечения государственных и муниципальных нужд. Субъект РФ, принимающий участие в проекте, должен был выполнить следующие работы:

- провести «входной» аудит состояния сферы закупок по установленному перечню критериев;
 - определить организационно-экономические мероприятия по формированию ФКС с учётом «входного» аудита и специфики обеспечения государственных и муниципальных нужд;
 - создать модельные нормативные правовые акты, обеспечивающие создание и применение ФКС;
 - сформировать функциональные и иные системные требования к информационной системе ФКС;
- создать учебные программы и провести подготовку персонала организаций заказчика;
- провести «выходной» аудит состояния сферы закупок, направленный на анализ и оценку результатов проекта.

База для внедрения контрактной системы в г. Москве

<p>Нормативное регулирование процедуры закупки от плана торгов до заключения контракта</p>		
<p>Текущее размещение</p>		
<p>Единая методическая база размещения заказов г. Москвы</p>	<p>Для справки: в 2011 г. совокупный объём – 66 тыс. государственных и муниципальных заказов на 616 млрд руб.</p>	<p>ЕАИСТ – технологическое обеспечение проведения торгов и их мониторинга, интеграция с ООС</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ЕАИСТ – информационная система, интегрированная с Общероссийским официальным сайтом (ООС) – 7 тыс. пользователей и операторов заказчиков • Двухуровневая система размещения заказа • План мероприятий по дополнительным мерам по развитию конкуренции на торгах (утвержден 25 августа 2011 г.): <ul style="list-style-type: none"> • единый порядок формирования начальной (максимальной) цены контрактов • модернизация реестра продукции • типовые предметы торгов • типовые технические задания • Формирование конкурсной документации в электронном виде • Библиотека типовых контрактов – 169 форм от 26 заказчиков • Соглашение с 5 ЭТП по сохранению конфиденциальности информации • Учет претензионной работы и применение штрафных санкций • Электронное взаимодействие с контролирующими органами (Контрольный комитет, УФАС по Москве, МосГИК, ОАТИ) 		

Источник: Департамент конкурентной политики г. Москвы.

Этапы формирования контрактной системы в г. Москве согласно пилотному проекту представлены в таблице 4.2.

Таблица 4.2

Этапы формирования контрактной системы в г. Москве

I этап (2011)	II этап (2011–2012)	III этап (2012–2014)
<p>Принятие концепции и внедрение отдельных базовых элементов путём:</p> <ul style="list-style-type: none"> • модернизации реестра продукции и интеграции его с планом закупок в ЕАИСТ • разработки классификатора предмета заказов • утверждения единого порядка формирования начальных цен 	<p>Апробация элементов КС в департаментах строительства, капитального ремонта, социальной защиты населения путём:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разработки и внедрения методики мониторинга и контроля исполнения всего закупочного цикла • разработки регламентов действий заказчиков (приёмка и расторжение контрактов и др.) • внедрения типовых технических заданий 	<p>Полномасштабное внедрение контрактной системы в городе путём:</p> <ul style="list-style-type: none"> • внедрения КС по всем отраслевым направлениям • интеграции КС со всеми смежными информационными системами

В целом можно констатировать, что пилотный проект в г. Москве был успешно реализован, в том числе благодаря имевшейся методической базе для внедрения контрактных отношений.

Так, был принят «План развития системы закупок г. Москвы на 2013 г. по переходу на контрактную систему», определяющий участие органов исполнительной

власти города в разработке и проведении мероприятий по планированию закупок, их стандартизации, информационному и кадровому обеспечению, контролю и взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти.

Первоочередными мероприятиями, направленными на реализацию нового законодательства в сфере государственных закупок, стали:

- актуализация нормативно-правовой базы системы закупок г. Москвы (Постановление Правительства г. Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП);

- обеспечение перехода на работу в рамках новой системы закупок с 2014 г. казённых, унитарных и иных юридических лиц, получающих бюджетные ассигнования, в том числе инвестиции в объекты капитального строительства;

- подготовка и принятие нормативно-правовых актов Правительства Москвы о порядке осуществления контроля (органами исполнительной власти; уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок; органами внутреннего финансового контроля; ведомственного контроля в сфере закупок) по функционалу и структуре контрактных служб.

Как видим, изменения сферы применения закона о государственных закупках требовали изменений в структуре и функциях городских органов управления государственными закупками.

На рисунке 4.1 показана схема размещения городского заказа на основе нового федерального и регионального законодательства.



Источник: Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП «О системе государственных закупок г. Москвы» (в ред. постановления Правительства Москвы от 17 июля 2014 г. № 406-ПП).

Рисунок 4.1. Схема размещения городского заказа в г. Москве

Как видно, в г. Москве сохранилась и получила дальнейшее развитие смешанная модель региональной системы государственных закупок, несущая в себе как централизованные, так и децентрализованные элементы, отражённые в двухуровневой системе размещения государственных и муниципальных заказов. Согласно Положению «О закупках г. Москвы» (в ред. Постановления Правительства Москвы от 25 декабря 2013 г. № 904-ПП) к закупкам первого уровня относятся:

- закупки, начальная (максимальная) цена контракта по которым равна либо превышает 50 млн руб.;

- закупки, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или проекте контракта, закупки услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов, а также заключение контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим или юридическим лицам во временное владение либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и/или на территориях иностранных государств;

- закупки, которые осуществляются путём проведения совместных конкурсов и аукционов при наличии у двух и более заказчиков потребностей в одних и тех же товарах, работах, услугах и начальная (максимальная) цена контрактов по которым равна либо превышает 10 млн руб.

К закупкам второго уровня относятся иные не указанные (в вышестоящем пункте положения) закупки.

Определение исполнителей контрактов по закупкам первого уровня осуществляет Департамент г. Москвы по конкурентной политике во взаимодействии с заказчиками.

Определение исполнителей по закупкам второго уровня осуществляют заказчики во взаимодействии с Департаментом г. Москвы по конкурентной политике.

Выбор модели региональной системы государственных закупок, на наш взгляд, должен быть обусловлен объективными характеристиками соответствующего региона, влияющими на величину финансовых затрат, которые понесёт соответствующий регион в случае использования той или иной модели, а также на качество формирования, размещения и исполнения государственного регионального заказа. Такими характеристиками могут быть: площадь территории; количество государственных заказчиков в регионе; их удалённость от центра принятия решения; объём региональных закупок и некоторые другие.

4.2. Организационно-экономический механизм функционирования региональной закупочной системы в г. Москве

Региональная закупочная система – это сложный механизм, функционирующий на основе определённых принципов и обеспечивающий проведение региональным государственным заказчиком многоэтапного закупочного процесса. При разработке институционального механизма управления системой госзакупок на региональном уровне должны учитываться следующие региональные особенности: степень развитости рыночных отношений, устойчивость административно-распределительных отношений, существующие тенденции в области социально-экономического развития.

Эффективность региональной экономической политики во многом зависит от эффективности функционирования средств её реализации, к которым следует отнести и региональную систему государственных закупок, представляющую собой, как мы видели, сложный механизм,

функционирующий на основе определённых принципов и обеспечивающий проведение региональными государственными заказчиками многоэтапного закупочного процесса.

Ключевыми направлениями становления и развития отечественной системы государственных и муниципальных закупок на региональном уровне становятся:

- формирование новой модели управления системой государственных и муниципальных закупок;
- повышение качества планирования путём создания системы взаимосвязанных плановых документов (стратегия, генеральный план, государственные программы развития приоритетных отраслей на среднесрочный период, адресные инвестиционные программы, трёхлетний бюджет);
- модернизация ЕАИСТ и её интеграция со всеми смежными информационными системами;
- развитие партнёрских, взаимовыгодных отношений государства и частного бизнеса.

Принятие Правительством Москвы «Положения о системе закупок г. Москвы» (далее – Положение), направленного на актуализацию актов региональных органов власти в части осуществления государственных закупок в свете ФЗ-44, в немалой степени способствовало формированию новой модели управления закупками путём формирования соответствующих организационных структур, создания системы профессиональной подготовки и переподготовки и повышения квалификации кадров, стандартизации документооборота, развития единой автоматизированной информационной системы торгов (ЕАИСТ).

В Положении впервые даны определения таких терминов, как: заказчики г. Москвы; нужды заказчиков; закупки товаров, работ, услуг; государственный контракт; прогноз продукции на очередной финансовый год и плановый период; план-график; единая торговая площадка г. Москвы; единая автоматизированная информационная система

торгов г. Москвы; официальный сайт; общественный контроль закупок товаров, работ, услуг; централизация закупок г. Москвы.

Положением устанавливались:

- порядок планирования закупок;
- порядок осуществления закупок;
- порядок формирования контрольных служб и комиссий по осуществлению закупок;
- порядок заключения, исполнения контрактов, внесения изменений в контракты и их расторжения;
- порядок осуществления контроля за выполнением закупок;
- мониторинг осуществления закупок;
- методическое и организационное обеспечение закупок;
- общественный контроль закупок.

С 1 января 2014 г. введены требования к структуре технического задания; требования к структуре и разделам контракта; сведениям о качестве, технических условиях товара, его безопасности, функциональных характеристиках, упаковке и отгрузке и иных сведениях о товаре; структуре и составу Межведомственной городской комиссии по осуществлению закупок: структуре и составу единой конкурсной (аукционной) комиссии по осуществлению закупок государственными учреждениями г. Москвы подведомственным отраслевым органом исполнительной власти; порядок проведения общественного обсуждения закупок г. Москвы.

В контексте формирования единой системы организации и управления государственными закупками представлялось целесообразным создание специализированной организационной структуры (службы) на региональном уровне, предметом которой будет комплексное управление городским (муниципальным) заказом, выполнение функций по стратегическому, среднесрочному и оперативному управлению государ-

ственными (муниципальными) закупками по определённой номенклатуре. Данная структура должна была стать не просто региональным органом исполнительной власти в системе государственных закупок, а особым институтом хозяйствования, обеспечивающим взаимодействие рынка и государства, развитие инструментов экономического регулирования на субфедеральном уровне. Иницилируя комплексный процесс совершенствования экономико-правового механизма госзакупок, она должна взаимодействовать с соответствующими уполномоченными органами власти, координируя их деятельность в этой сфере. В функции данного регионального органа предполагалось включить выполнение следующих задач:

- координация госзакупок в соответствии с задачами выполнения региональных и муниципальных социально-экономических программ;
- обеспечение региональной кооперации;
- 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 и услуг для государственных (городских) нужд⁹⁸.

Основой для создания региональной службы по координации закупочной деятельности в столичном регионе стал Департамент г. Москвы по конкурентной политике. Соответственно, новыми задачами данного департамента стали:

- участие в формировании и развитии федеральной контрактной системы;
- координация и организационно-методическое руководство деятельностью органов исполнительной

⁹⁸ Филиппов А.П. Проблемы регулирования контрактных отношений в мегаполисе // Вопросы экономики и права. 2014. № 8. С. 148.

власти г. Москвы, государственных заказчиков, подведомственных им предприятий, учреждений в области формирования и реализации контрактной и конкурентной политики;

- организация методического руководства подготовкой, обучением и аттестацией профессиональных кадров для контрактной системы закупок.

Наибольшую актуальность в рамках внедрения на начальном этапе приобретает организация взаимодействия органов исполнительной власти на всех стадиях единого технологического цикла государственных закупок от планирования закупок до оценки результатов выполнения контрактов.

Функциональным органом исполнительной власти города, осуществляющим разработку и реализацию экономической, инвестиционной, финансовой, тарифной, ценовой и налоговой политики в области анализа и прогнозирования социально-экономического развития города, формирование городских и ведомственных программ, планирование городских государственных заказов на поставку товаров, работ, услуг для государственных нужд, стал Департамент экономической политики и развития г. Москвы.

В рамках административной реформы органов исполнительной власти города на департамент возложены новые полномочия в таких сферах, как:

- адресно-инвестиционная программа города, порядок, сроки её разработки и корректировки;

- утверждение порядка формирования начальной (максимальной) цены государственного контракта для проведения торгов по размещению заказов на разработку проектов планировок, проведение инженерных изысканий, проектных работ, строительство и закупку оборудования для объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджета г. Москвы;

- проведение регулярного анализа состояния экономики и финансов города, хода выполнения программ и государственных заказов, сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ.

Решение одной из основных проблем формирования государственного (городского) заказа строительной отрасли – проблемы определения достоверности объёмов капитального строительства, финансируемых за счёт городского бюджета, призван обеспечить вновь созданный Комитет г. Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе, на который возложены следующие основные функции:

- выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере сметного нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве объектов государственного заказа г. Москвы;

- проведение экспертизы проектной документации объектов нового строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий и сооружений на территории г. Москвы, результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации;

- мониторинг цен на строительные материалы, изделия, конструкции и оборудование, цен на перевозки строительных грузов и работу строительных машин и механизмов.

При этом модернизация системы управления учитывала потребности отраслевого и муниципального уровня. Выполнение долгосрочного плана развития г. Москвы и, соответственно, возрастающих объёмов городского заказа строительной отрасли (рис. 4.2) требовало перераспределения и «муниципализации» ряда функций по управлению контрактами в строительной сфере.

Динамика городского (регионального) заказа строительной отрасли г. Москвы на 2009–2016 гг. (млрд руб.)



Источник: Адресные инвестиционные программы Правительства Москвы на 2009–2016 гг.

Рисунок 4.2. Динамика городского (регионального) заказа строительной отрасли г. Москвы на 2009–2016 гг. (млрд руб.)

Обеспечение выполнения объёмов капитального строительства по государственным контрактам было сосредоточено в управлении Департамента строительства г. Москвы как главного распорядителя бюджетных средств, а организация работы приёмных комиссий с участием представителей общественности, мониторинга выполнения гарантийных обязательств – в муниципальных районах.

Как уже отмечалось, новацией при формировании новой модели управления заказами стало формирование при отраслевых, функциональных территориальных органах исполнительной власти контрактных служб по осуществ-

влению закупок, позволяющих минимизировать, а в последующем и устранить такой существенный недостаток, ограничивающий развитие системы госзакупок, как недостаточный уровень профессионализма, отсутствие необходимых компетенций для выполнения предусмотренных функций. Для управления госзакупками в органах исполнительной власти, являющихся главными распорядителями бюджетных средств и осуществляющих госзакупки, при создании контрактных служб в настоящее время используются два варианта:

- 1) создание отдельного подразделения (при объёме закупок в соответствии с планами-графиками, превышающими 100 млн руб.);
- 2) утверждение постоянного состава работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного подразделения.

При обоих вариантах основными принципами организации становятся:

- привлечение квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими и практическими знаниями и навыками в сфере закупок;

- свободный доступ к информации о совершаемых контрактной службой действиях, направленных на обеспечение государственных нужд, в том числе способах осуществления закупок и их результатах;

- заключение контрактов на условиях, обеспечивающих наиболее эффективное достижение заданных результатов обеспечения государственных нужд.

Сотрудники Контрактной службы (КС):

- должны быть включены в Реестр государственных гражданских служащих г. Москвы;

- проходят профессиональную подготовку, переподготовку или среднесрочное повышение квалификации в области размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд г. Москвы не реже одного раза в три года;

– не могут быть лично заинтересованы в результатах определения поставщиков, а также быть лицом контрольного органа в сфере закупок⁹⁹.

Структурно формируемые КС отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти г. Москвы представлены на рисунке 4.3.

Руководитель контрактной службы, зам. руководителя отраслевого, территориального органа исполнительной власти				
Группа инициаторов торгов	Группа организации планирования и определения поставщиков	Группа организации приёмки товаров, работ	Группа обеспечения оплаты	Группа претензионно- исковой работы

Рисунок 4.3. Структура Контрактной службы

КС осуществляет свои функции согласно «Положению о контрактной службе», Регламенту организации закупок товаров, работ, услуг заказчика, Положению о единой комиссии по осуществлению закупок, утверждаемых руководителем отраслевого, функционального или территориального органа исполнительной власти (главным распорядителем бюджетных средств).

КС осуществляет свои функции самостоятельно в вопросах: организации работы комиссий; привлечения специализированных организаций; привлечения экспертов для проверки результатов исполнения контрактов; работы в региональной информационной системе в сфере закупок (ЕАИСТ) и единой информационной системе; рассмотрения банковских гарантий; направления сведений в реестр недобросовестных поставщиков; участия в рассмотрении жалоб в контролирующих органах. При этом учитывается необходимость координации взаимодействия КС

⁹⁹ Примерное Положение о контрактной службе : Приложение к приказу Департамента конкурентной политики г. Москвы // ЕАИСТ. 2014. 21 марта. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537932442>

с другими структурными подразделениями департамента: финансовыми, юридическими, инициаторами закупок или подразделениями, являющимися функциональными заказчиками.

Следует также отметить, что организация при Московском городском университете управления Правительства Москвы семинаров по подготовке и переподготовке работников создаваемых служб в немалой степени способствует повышению уровня их квалификации в соответствии с требованиями нового федерального законодательства о госзакупках.

Модернизация системы управления формированием, размещением и исполнением государственных заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд города создаёт предпосылки новых подходов к оценке эффективности государственных (муниципальных) закупок, переходу от оценки эффективности результатов размещения заказов к оценке исполнения контрактов, а в дальнейшем – к оценке результативности и социальной полезности закупок.

Как результат организационной, правовой и экономической работы по внедрению полномасштабной контрактной системы в г. Москве как субъекте федерации, объём государственного заказа в 2014 г. составил 560 млрд руб. и характеризовался средним снижением начальной цены на 10,6% при среднем количестве заявок на один лот 4,5 ед. По оперативным данным Главного контрольного управления г. Москвы, за 10 месяцев 2015 г. количество участников торгов возросло на 35%, а количество заключённых контрактов с единственным поставщиком – на 13%, снижение начальной (максимальной) цены составило 19%. Было завершено формирование подразделений внутреннего финансового аудита и ведомственного контроля в сфере закупок: подразделения ведомственного контроля созданы везде, где необходимо, подразделения внутреннего финансового аудита – во всех органах исполнительной власти.

Решена и вторая задача – наладить работу по осуществлению подразделениями ведомственного контроля в сфере закупок и внутреннего финансового аудита. По результатам проверок, проведённых в 2015 г. подразделениями внутреннего финансового аудита и ведомственного контроля в сфере закупок, были наложены штрафы на общую сумму 1,8 млн руб.¹⁰⁰

В целом, безусловно, создание новой модели управления региональными закупками в рамках отечественной контрактной системы способствует эффективному и рациональному использованию бюджетных средств при обеспечении государственных и муниципальных нужд.

4.3. Информационное обеспечение реализации контрактов

Известно, что принятие государственным заказчиком экономически наиболее оптимальных решений по закупкам должно базироваться на эффективной системе информационных потоков. В качестве структурных элементов такой системы в экономической литературе выделяются информационные потоки, осуществляющие передачу следующих данных:

- о финансовом положении поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в разрезе их доходов, прибыли, структуры активов, капиталовложений;
- о производственной деятельности поставщиков (исполнителей, подрядчиков), а именно: прямые затраты труда, объёмы запасов, производительность труда;
- о трудовых ресурсах (квалификация кадров, система их набора и подготовки, система оплаты труда);

¹⁰⁰ Предварительные итоги работы органов внутреннего финансового аудита и ведомственного контроля в сфере закупок в 2015 г. / Электронный ресурс: Главное контрольное управление г. Москвы. 21.12.2015. URL: <http://glavkontrol.mos.ru/presscenter/news/>

– о научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности (направление работ и характер основных программ, объём выполняемых работ, полученные результаты, источники финансирования);

– о взаимоотношениях поставщиков (исполнителей, подрядчиков) с высшими организациями, в том числе субподрядчиками и поставщиками материальных ресурсов, финансово-кредитными учреждениями¹⁰¹.

Информационные потоки выступают каналами «обратной связи» в системе государственного регулирования и должны быть организованы в соответствии с принципом: чем выше уровень управления, тем более синтезированной и аналитической должна быть информация о ключевых аспектах хозяйственной деятельности экономических субъектов¹⁰².

Информационное обеспечение системы государственных закупок предполагает использование информации и информационных и телекоммуникационных технологий как для повышения эффективности управления указанной деятельностью, так и для повышения уровня прозрачности закупочных процедур путём расширения доступа к информации о размещаемых государственных заказах и, как следствие, снижения уровня коррупции. Международный и отечественный опыт государственных закупок наглядно показывает, что полноценное информационное обеспечение способствует участию в размещении заказов максимального количества исполнителей, формирует конкурентную среду и даёт государственным заказчикам возможность заключать контракты на более выгодных условиях.

В Москве к проекту создания «Автоматизированной информационной системы Единого реестра контрактов

¹⁰¹ *Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А.* Государственные закупки в рыночной экономике. СПб: СПб ГУЭФ, 2004. С. 30.

¹⁰² *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок. М.: URSS, 2008. С. 169.

и торгов г. Москвы» (АИС ЕРКТ) приступили ещё в 2004 г. Объектом автоматизации АИС ЕРКТ стала управленческая деятельность тендерного комитета, отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти города, а также юридических и физических лиц в сфере обеспечения в установленном порядке формирования, размещения и исполнения городского заказа и инвестиционных проектов г. Москвы.

С 2007 г. в результате оптимизации работы по организации и проведению конкурсов и аукционов средствами АИС ЕРКТ стал обеспечиваться мониторинг сведений об исполнении государственных контрактов, внесённых государственными заказчиками, а с 2008 г. состав решаемых вопросов был расширен в части реализации нормативных актов Российской Федерации и г. Москвы в области градостроительной деятельности и система была преобразована в Единую автоматизированную систему торгов г. Москвы (ЕАИСТ).

В рамках единой инфраструктуры Москвы по формированию и размещению государственного заказа с 2008 г. действует Единая торговая площадка (ЕТП), включающая в себя отраслевые и территориальные торговые площадки главных распорядителей бюджетных средств. С 2009 г. ЕТП г. Москвы определена оператором на проведение аукционов в электронной форме и для федеральных нужд.

К 2011 г. была завершена работа по интеграции ЕАИСТ с автоматизированной системой управления бюджетным процессом Департамента финансов г. Москвы (АИС УБП ДФ). Департамент финансов г. Москвы при постановке на учёт бюджетных обязательств получателю бюджетных средств г. Москвы, предусмотренных государственными контрактами на поставку товаров, работ, услуг для городских нужд, стал осуществлять проверку информации, содержащейся в государственном контракте в части цены контракта, срока действия, кодов бюджетной классификации, а также расчётов.

При наличии несоответствий в данных по государственным контрактам в принятии на учёт бюджетных обязательств отказывается. В ходе модернизации АИС УБП ДФ также был разработан функционал по учёту долгосрочных государственных контрактов с отражением принятых обязательств по годам на основе графиков выполнения обязательств исполнителями, а также оплаты выполненных работ. Так, в структурах городской администрации (департаменты: финансов; экономического развития; строительства; конкурентной политики, а также в городском казначействе, Московском комитете государственной статистики и др.) внедрена автоматизированная система плановых расчётов «строительные инвестиции».

Следует отметить, что средства, вложенные в долгосрочные проекты по автоматизации системы государственных закупок, информатизации органов управления всех уровней власти, уже дали реальную отдачу за счёт повышения совокупной эффективности всей системы государственных закупок.

Построение реально работающей системы сбора и анализа информации о государственных (муниципальных) закупках явилось отправной точкой в переходе системы регулирования общественных закупок на качественно новую стадию развития, когда государство может не только контролировать соблюдение процедур, но и в состоянии увидеть весь закупочный цикл и оценить конечные результаты. При проектировании такой системы для обеспечения её эффективного функционирования предлагалось решить две «разделительные» задачи.

Первая задача – разделение информационных потоков по стандартизированной (массовой) и нестандартной продукции – со структуризацией этих массивов данных по группам товаров, работ и услуг (на основе принятых классификаций продукции и услуг). На этой базе для стандартизированной (массовой) продукции станет возможным сравнение цен и других условий поставки

в разрезе отдельных главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), государственных заказчиков, разных способов закупки и т.д. Такой подход также делает возможным проверку обоснованности стартовых цен закупок со стороны главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих органов. Хотя для нестандартизованной продукции сравнение цен и других условий закупок в большинстве случаев напрямую невозможно, тем не менее аккумуляция этой информации даёт возможность для последующего анализа условий закупок с привлечением экспертов, не аффилированных с заказчиком, проводившим закупку.

Вторая задача – разделение массивов информации о закупках на:

- общедоступную информацию (для граждан, общественных организаций, потенциальных поставщиков, заинтересованных государственных заказчиков и т.д.);

- информацию, доступную только для государственных заказчиков (по их собственным закупкам, а также по закупкам других заказчиков в объёмах, достаточных для корректного анализа рынка, сопоставления результатов аналогичных закупок и т.д.);

- информацию, доступную для вышестоящих органов (ГРБС по закупкам подведомственных организаций);

- информацию, доступную для контролирующих инстанций (по всем закупкам).

Общедоступная часть информации о государственных закупках (реализуемая через единый официальный портал) должна давать внешнему пользователю возможность получения информации о новых торгах и о ценах, сложившихся на предшествующих торгах. Закрытая часть информационной системы должна позволять ГРБС и контролирующему органу отслеживать ход реализации закупок на всех стадиях закупочного цикла (от планирования закупок до исполнения контрактов). С учётом того что многие ГРБС уже имеют у себя такие

системы, единую систему необходимо строить как распределённую и учитывающую специфические потребности отдельных ГРБС.

На рисунке 4.4 в рамках целостной контрактной системы представлены составляющие единой интегрированной информационной системы, ключевой функцией которой на этапе исполнения государственного заказа является обеспечение мониторинга реализации подрядчиком государственного (муниципального) контракта, что позволяет существенно снизить риски неисполнения или некачественного исполнения контракта.



Рисунок 4.4. Единая интегрированная информационная система

Построение подобной информационной системы позволило сделать качественно новый шаг в развитии механизмов контроля и стало основой для эффективного выявления возможных злоупотреблений в рамках создаваемой региональной контрактной системы.

В соответствии с планом развития системы закупок г. Москвы по переходу на контрактную систему, в целях реализации положений ФЗ-44 осуществлены следующие мероприятия по информационному обеспечению:

- доработка ЕАИСТ под первоочередные задачи контрактной системы;
- введён в эксплуатацию функционал «Прогноз продукции», обеспечивающий формирование планов закупок на трёхлетний период;
- внедрён «Портал поставщиков» для закупок малого объёма в городской системе закупок.

Согласно новому Положению о закупках г. Москвы Департамент г. Москвы по конкурентной политике является оператором ЕАИСТ, устанавливающим требования к структуре информационных ресурсов ЕАИСТ. Пользователями ЕАИСТ являются заказчики, орган, уполномоченный на осуществление функций по размещению заказов для нужд заказчиков, специализированные организации, органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов, бюджетно-финансовой сфере. Пользователи ЕАИСТ несут ответственность за полноту и достоверность вносимой в ЕАИСТ информации.

В целях дальнейшего совершенствования ЕАИСТ посредством приведения к единообразию документации о закупках, Департаментом г. Москвы по конкурентной политике разработаны и доведены до заинтересованных лиц во II квартале 2014 г. (путём размещения в информационно-телекоммуникационной интернет-сети в ЕАИСТ) типовые формы документации по проведению товаров всеми предусмотренными ФЗ-44 конкурентными способами: открытый конкурс; конкурс с ограниченным участием; двухэтапный конкурс; двухэтапный конкурс с дополнительными требованиями; закрытый конкурс; закрытый конкурс с ограниченным участием; закрытый двухэтапный конкурс; открытый аукцион в электронной форме; закрытый аукцион; запрос котировок; запрос предложений.

В настоящее время в состав ЕАИСТ входят 21 функциональная подсистема и 7 обеспечивающих подсистем, каждая из которых представляет собой интегрированный комплекс задач, имеющих определённое целевое назначение. ЕАИСТ обеспечивает автоматизацию следующих процессов:

- формирование планов-графиков размещения государственного заказа;
- полный документооборот, включая согласования с уполномоченными и контролирующими органами;
- формирование конкурсной/аукционной документации с использованием встроенной электронной библиотеки типовых контрактов;
- подготовка для публикации на официальном сайте www.zakupki.gov.ru (общероссийский официальный сайт – ООС) всех видов извещений о процедурах размещения государственных заказов;
- подготовка данных для регистрации государственных контрактов в Федеральном реестре в соответствии с действующим законодательством;
- формирование и ведение реестра участников размещения государственного заказа и реализации инвестиционных проектов;
- регистрация сведений о юридических и физических лицах, принимающих участие в процедурах размещения государственного заказа и реализации инвестиционных проектов;
- формирование и ведение реестра пользователей ЕАИСТ, включая регистрационные данные, перечень доступных функциональных возможностей, сведения об обучении и пр.;
- формирование и ведение реестра комиссий и специалистов, принимающих участие в процедурах размещения государственного заказа и реализации инвестиционных проектов; формирование аналитической и статистической отчётности, содержащей сведения об

этапах планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Кластерный принцип ЕАИСТ позволяет осуществлять настройку системы в соответствии с необходимыми требованиями.

ЕАИСТ широко интегрирован с информационными системами и ресурсами федерального уровня и г. Москвы. Основными информационными системами, участвующими в информационном взаимодействии в рамках размещения государственного заказа, являются:

- официальный интернет-сайт Российской Федерации для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг: www.zakupki.gov.ru (ООС);
- автоматизированная информационная система управления бюджетным процессом Департамента финансов г. Москвы (АИС УБП ДФ);
- автоматизированная система управления городскими финансами (АСУ ГФ);
- информационно-аналитическая система мониторинга комплексного развития (ИАС МКР).

Как известно, ФЗ-44 предусматривает, что контрактная система должна способствовать обеспечению создания равных условий для конкуренции между производителями, поставщиками, подрядчиками, исполнителями при обеспечении государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах. Процедуры закупок должны быть доступными, то есть любое заинтересованное лицо, соответствующее требованиям федерального и местного законодательства, должно иметь возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд по итогам проведения предусмотренных законом о контрактной системе процедур закупок. Конкуренция в контрактной системе должна быть основана на добросовестном ценовом

и неценовом состязании между участниками процедур закупок с целью превзойти иных участников в качестве, ассортименте, комплектности и других параметрах поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Московская ЕАИСТ, которая постоянно совершенствуется и обновляется, способствует успешной реализации данных требований.

ГЛАВА 5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК ИНСТРУМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ И ИННОВАЦИОННОГО ОБНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

5.1. Институт общественных закупок в контексте задач модернизации и инновационного развития

В данной работе понятие модернизации толкуется расширительно и включает в себя такие взаимосвязанные компоненты, как научно-техническая политика, инновационная политика, промышленная политика, процессы новой индустриализации и тесно связанные с ними задачи импортозамещения¹⁰³.

В свою очередь, рассматривая инновационную функцию общественных (прежде всего государственных) закупок, мы будем основываться на теоретическом положении, в соответствии с которым государственный спрос выступает одним из ключевых механизмов стимулирования инноваций. В частности, государственный спрос, ориентированный на инновационные решения и продукты, является источником повышения эффективности государственного

¹⁰³ Понятие модернизации рассматривается в соответствии с научной трактовкой специалистов Института экономики РАН. См.: Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России : Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014.

сектора и качества предоставляемых государственных услуг, а также способствует улучшению общей инновационной динамики и распространению положительных внешних эффектов¹⁰⁴.

При этом ряд учёных подчеркивают, что именно механизмы государственного заказа во взаимной увязке с механизмами стандартизации и технического регулирования способны дать наиболее быстрые результаты в тех ситуациях, когда фактор времени имеет решающее значение для занятия лидирующих позиций в определённых сегментах рынка¹⁰⁵.

Согласно современной концепции инновационного технологического цикла, инновация получается тогда, когда изобретение трансформируется в промышленный продукт. Однако, как показывает практика, именно на этапе трансформации результатов прикладного исследования (изобретения) в первую партию промышленного продукта (инновацию) возникает так называемый трансформационный вызов, связанный с высокими издержками трансформации изобретения в инновационный продукт, необходимостью поиска инвесторов, проблемами профессионального маркетинга и пр. Именно государственный сектор, в том числе через механизмы государственного заказа, способен преодолеть эти проблемы, способствуя трансформации изобретений в прорывные инновации¹⁰⁶.

Следует отметить, что термин «модернизация» используется в основном в России. В то же время данные проблемы решались и в других странах, как развитых, так и новых индустриальных, прежде всего в Юго-Восточной

¹⁰⁴ *Edler J., Georghiou L.* Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // *Research Policy*. 2007. № 36.

¹⁰⁵ *Lundvall K., Okholm H., Marcusson M., Jespersen S., Birkeland M.* Can public procurement spur innovations in health care? // *Copenhagen Economics. Informed Decisions*. 2009. URL: <http://www.copenhageneconomics.com>

¹⁰⁶ *Tumer S.* Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // *SAP Technology and Innovation Platform*. Berlin, 2012.

Азии. В развитых странах необходимость модернизации (хотя напрямую этот термин, как правило, не употребляется) осознаётся каждый раз, когда в той или иной значимой отрасли страна начинает терять конкурентоспособность. Например, так было в 1980-е гг. в США, когда рынок наводнили более дешёвые и более качественные японские автомобили. Но проблемы модернизации и импортозамещения, в отличие от нашей страны и развивающихся стран, носят здесь, как правило, отраслевой, а не общеэкономический характер.

Наиболее яркими примерами зарубежной практики стимулирования модернизации и инновационного развития через механизмы государственных закупок являются следующие.

Соединённые Штаты Америки

Как отмечалось ранее, в США более ста лет функционирует развитая федеральная контрактная система (ФКС), в рамках которой размещаются заказы на гражданские и оборонные исследования и разработки (ИР), а также заказы на разработку технологий и инноваций военного назначения, которые через механизмы трансфера технологий трансформируются в гражданские инновации. Реализация научно-технической политики в США осуществляется посредством совокупности федеральных научно-технических программ, каждая из которых оформляется в виде закона, называемого законом-программой. При этом в рамках многих других программ, не относящихся к научно-техническим, реализуются средне- и долгосрочные (5–10 лет) контракты-программы, которые также предусматривают проведение ИР в качестве одного из промежуточных этапов, необходимых для разработки заказываемой технологии или разработки и производства заказываемой техники и технических систем.

С середины XX в. государственный заказ на инновационную продукцию в рамках федеральной контрактной

системы используется в качестве одного из ключевых инструментов реализации инновационной политики федерального правительства, особенностью которой является её преимущественная ориентация на разработку технологий и инновационной продукции для военных нужд. Вместе с тем благоприятная экономическая среда и эффективное законодательство о трансфере технологий привели к тому, что именно государственный спрос на технологии и инновации военного назначения стал ключевым фактором развития и распространения технологий, оказавших влияние на мировую экономическую и технологическую среду и, по сути, на появление новых отраслей экономики. Среди конкретных примеров следует привести интернет и многие связанные с ним информационно-телекоммуникационные технологии, глобальную навигационную систему GPS и другие спутниковые технологии, новые методы медицинской диагностики и терапии, возникшие в результате реализации военного проекта Bioshield¹⁰⁷.

Кодексом федерального регулирования США установлено, что 95% новых контрактов (за исключением контрактов на разработку и поставку систем вооружения) должны обеспечивать закупку (разработку) продукции, имеющую преимущество хотя бы по одному из следующих критериев: энергоэффективность; водоэффективность; биологичность (производство на основе биотехнологий с использованием возобновляемых природных ресурсов); экологичность (в том числе нетоксичность или пониженная токсичность); дружелюбность к озоновому слою; производство с использованием вторичного сырья¹⁰⁸.

При размещении государственных заказов на реализацию крупных комплексных проектов, связанных с разработкой и поставкой заказчику сложной инновационной

¹⁰⁷ Шувалов С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики : Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2015. С. 9.

¹⁰⁸ Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter D. Part 23.

техники (технических систем), практикуется привлечение потенциальных исполнителей к формированию технических требований, а также использование механизма конкурентных переговоров в целях проведения предварительной комплексной экспертизы (due diligence) проекта, для реализации которого планируется заключение государственного контракта.

Выполнение крупных проектов предполагает проведение комплексного анализа – особой формы анализа затрат подрядчика, предназначенной для оценки затрат на осуществление крупных программ, в том числе научно-технических. Комплексный анализ как метод финансово-управленческого контроля государства осуществляется объединённой группой экспертов федерального ведомства, состоящей из специалистов по размещению заказов и управлению заказами, финансистов – специалистов по ценообразованию, экспертов по бухгалтерскому учёту и статистике и научно-инженерного персонала высшего уровня.

Метод комплексного анализа включает в себя и анализ методов управления, применяемых корпорацией-подрядчиком, её операционных систем или их частей, эффективности использования ресурсов. Он позволяет, в частности, выявить причины необоснованного роста затрат подрядчика, в том числе связанные с неэффективностью методов управления и организации производства. Согласно законодательству США, метод комплексного анализа предусматривает право государственного заказчика *как на полный, сквозной анализ всей хозяйственной деятельности подрядчика* и его субподрядчиков, так и на *выборочный анализ отдельных аспектов хозяйственной деятельности* подрядчика.

Метод комплексного анализа, как правило, применяют при реализации крупных научно-технических программ, предусматривающих проведение исследований и создание, поставку новой техники и технических систем.

В соответствии с Меморандумом Административно-бюджетного управления при Президенте США от 27 октября 2009 г.¹⁰⁹ заказчикам рекомендовано проведение комплексных закупок при реализации сложных проектов вместо закупок составляющих товаров, работ и услуг. При этом заказчик должен провести соответствующий анализ с целью разграничения технических требований к стандартной и нестандартной продукции для снижения уровня неопределённости и диверсификации типов контрактов, используемых для достижения целей проекта (программы).

Заказчикам также рекомендовано выделять как минимум три стадии реализации сложных проектов: предпроектные работы (оплата на основе возмещения издержек, контракт оплаты времени и материалов), разработка проекта (оплата на основе возмещения издержек, контракт «затраты плюс премия») и серийное производство (оплата на основе контракта с фиксированной ценой). При этом подчёркивается, что предпочтительна полная реализация проекта в рамках *единого гибридного контракта*.

Следует отметить, что для ФКС США характерно обеспечение протекционизма на рынке государственных закупок. Так, законодательная норма «Покупай американское» (Buy American) на рынке государственных закупок, установленная в 1933 г., несмотря на её противоречие нормам ВТО, действует и по сегодняшний день. При этом существует некоторое смягчение условий допуска товаров и услуг, происходящих из стран – партнёров США: стран – членов НАТО, Израиля и Южной Кореи.

С точки зрения стимулирования инновационных разработок в США представляет интерес практика регулирования ФКС передачи федеральных исследовательских лабораторий в управление внешним подрядчикам и заключения соглашений (контрактов) о совместных исследованиях и разработках.

¹⁰⁹ OMB Memorandum for the Chief Acquisition Officers, October 27, 2009.

Так, в соответствии с законодательством США федеральные лаборатории – это научно-технические мощности, принадлежащие, арендуемые или используемые иным образом федеральным ведомством для проведения исследований и разработок государственными служащими, либо научно-технические мощности, принадлежащие государству и управляемые внешним подрядчиком *по контракту* для проведения исследований и разработок для нужд федерального ведомства. Первый тип лабораторий относится к категории *GOGO (Government-owned/Government-operated)*, второй тип – к категории *GOCO (Government-owned/Contractor-operated)*¹¹⁰.

Федеральные лаборатории типа *GOCO* возникли в результате передачи ряда федеральных лабораторий в управление университетам, а позднее – и коммерческим фирмам. Такая лаборатория представляет собой юридически независимую структуру, вся материально-техническая база которой была создана за счёт средств федерального бюджета (то есть соответствующего федерального ведомства), деятельность которой осуществляется в соответствии с планами ведомства и финансируется не менее чем на 70% из бюджета ведомства. Однако весь персонал таких лабораторий составляют служащие университета (фирмы), а общее управление осуществляется по контракту с университетом (фирмой).

Соглашения о совместных исследованиях и разработках (*CRADA*) являются моделью кооперации исследовательских структур университетов, федеральных ведомств, федеральных лабораторий, частного сектора, властей штатов и местных органов власти, а также кредитно-финансовых организаций.

Своим появлением *CRADA* обязаны Закону о трансфере федеральных технологий от 1986 г. (*Federal Technology*

¹¹⁰ Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2007. № 1. С. 23.

Transfer Act of 1986), предусматривавшему такие соглашения для федеральных лабораторий GOGO. Законом о национальной конкурентоспособности и трансфере технологий от 1989 г. (National Competitiveness Technology Transfer Act of 1989) в данные соглашения было позволено вступать и федеральным лабораториям GOCO.

При заключении такого рода соглашений государственная научная организация предоставляет в общее пользование свои исследовательские ресурсы (кадры, системы обслуживания, материальную базу) и интеллектуальную собственность в виде имеющихся патентов. Важно подчеркнуть, что CRADA не предусматривает государственное финансирование исследований. Технологии, полученные в рамках соглашения, передаются партнёрам из частного сектора либо на безвозмездной основе, либо путём продажи лицензии. При выборе партнёров руководитель государственной научной организации имеет право отдать предпочтение малой фирме или консорциуму малых фирм. Федеральные ведомства, в подчинении которых находятся государственные организации, предлагающие соглашения, обычно выносят своё решение о целесообразности заключения такого соглашения в течение 30–90 дней. Вся коммерческая и финансовая информация секретного характера, полученная в ходе работ по соглашению, защищена от разглашения в течение 5 лет¹¹¹.

Изначально проведение исследований в рамках таких соглашений законодательно ограничивалось доконкурентной стадией создания инновационного продукта, то есть этапами исследований, когда рыночные перспективы инновационной идеи достаточно расплывчаты. Однако Закон о национальной исследовательской и производственной кооперации от 1993 г. (National Cooperative Research and Production Act of 1993) смягчил ограничения на совместную производственную деятельность, предусмотренные

¹¹¹ National Science Board. 2006. Science and Engineering Indicators 2006. Vol. 1. Arlington, VA: National Science Foundation. P. 4–36.

антимонопольным законодательством, позволяя участникам совместных исследований продолжать работу по внедрению полученных ими технологий.

Европейский союз

В Европейском союзе широко распространён государственный заказ на инновации, развивается координация системы госзакупок с научно-техническими программами и технологическими платформами, расширяется практика совместного финансирования ИР и совместных инновационных закупок наднациональными и национальными органами, разработчиками и другими потенциальными потребителями, в том числе коммерческими. В отдельных странах ЕС, прежде всего в Великобритании и Германии, установлены повышенные требования к экологичности закупаемой продукции.

Законодательная база ЕС представляет собой директивы, на основе которых каждое государство, входящее в ЕС, разрабатывает свои правила организации государственных закупок. Непосредственно государственные закупки регулируются восемью директивами ЕС. Наряду с наднациональным регулированием государственных закупок директивами ЕС в странах – членах ЕС существуют национальные контрактные системы.

Реализация инновационного потенциала государственных закупок в странах ЕС во многом обеспечивается за счёт внедрения новой концепции – концепции закупок в целях устойчивого развития (sustainable procurement) как в области текущих расходов на государственные нужды, так и в отношении долгосрочных инвестиционных проектов.

В данной концепции существенная роль отведена стимулирующим мероприятиям в сфере государственных закупок для реализации трёх базовых принципов (triple baseline) – экономичности, экологичности и социальной полезности закупок.

Наиболее комплексные и масштабные задачи в области sustainable procurement сформулированы в Великобритании – в этой стране установлены приоритеты закупочной политики, призванные обеспечить развитие инновационной функции системы общественных закупок в целях экономии электроэнергии, водопотребления, сокращения отходов, повышения эффективности использования невозобновляемых видов ресурсов¹¹².

Особенностью законодательства Германии является акцент на создании условий и системы стимулов для участия в государственных закупках малых и средних предприятий. В этом отношении страна пошла по пути дробления крупных государственных заказов на отдельные лоты, не предлагая государственный заказ генеральному подрядчику, а через него субподрядчикам – малым и средним предприятиям. Немецкие законодатели исходят из того, что малому и среднему предприятию выгоднее иметь в качестве контрагента государство, а не крупную фирму.

Немецкие эксперты подчёркивают, что в системе государственных закупок, ориентированной на стимулирование инноваций, основным критерием оценки заявок должна являться стоимость жизненного цикла приобретаемой (разрабатываемой) продукции, и к настоящему времени этот критерий является решающим примерно в 10% случаев государственных закупок в Германии¹¹³.

Среди основных направлений развития общеевропейской системы государственного заказа на инновации выделяются следующие¹¹⁴:

¹¹² *Смотряцкая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6.

¹¹³ *Weber M.* Procurement of innovation in Germany: political goals and empirical findings // Joint CIE-CSTP workshop on demand-led innovation policies. Paris, 2009. P. 11, 12.

¹¹⁴ *Turner S.* Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution (2012). URL: <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf>

- разработка плана реализации инновационной политики на наднациональном и национальном уровнях в виде «руководства» для государственных служащих;
- разработка «дорожной карты» коммерциализации результатов крупнейших исследовательских проектов;
- разработка «каналов взаимосвязи» между программой ЕС Horizon 2020 по поддержке исследований и программами государственных закупок инновационной продукции с целью обеспечения трансформации результатов ИР в инновационные продукты;
- внедрение ясных и практически применимых правовых норм в области распределения прав на объекты интеллектуальной собственности и размещения государственных заказов при закупках инновационной продукции;
- развитие «технологического диалога» с промышленностью, поощрение подачи промышленностью инициативных предложений по разработке новой или поставке готовой инновационной продукции.

В январе 2014 г. Европейским парламентом были приняты три новые директивы в области государственных закупок, нацеленные на повышение их инновационности¹¹⁵. Ключевые аспекты реформирования системы государственных закупок, отражённые в данных директивах, можно резюмировать следующим образом: упрощение бюрократических процедур и повышение гибкости системы государственных закупок, в том числе упрощение процедуры конкурентных переговоров; уточнение условий проведения совместных закупок (в том числе с негосударственными заказчиками) в целях стимулирования спроса на инновации и распространения инноваций; усиление значимости критерия оценки стоимости жизненного цикла; возможность создания инновационных партнёрств,

¹¹⁵ Procurement of Innovation Platform. URL: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/legal-framework>

вхождения государственных заказчиков в структурированные партнёрства с разработчиком (поставщиком) с целью совместной разработки продукта для последующей его закупки заказчиком.

Что касается протекционизма на рынке общественных закупок ЕС, то директивами ЕС, а также национальным закупочным законодательством отдельных стран – членов ЕС (в частности, Германии) установлены прямые запреты на любые формы дискриминации производителей (поставщиков) товаров и услуг из стран – членов ЕС. Вместе с тем благоприятные условия доступа на рынки государственных закупок стран – членов ЕС, как правило, не распространяются на третьи страны. Кроме того, в большинстве стран – членов ЕС присутствуют те или иные законодательные инструменты, позволяющие им проводить политику скрытого протекционизма на рынке государственных закупок, в том числе и в ущерб другим странам – членам ЕС¹¹⁶.

Китай

Проведение протекционистской политики характерно и для рынка государственных закупок Китая. Законом КНР «О государственных закупках»¹¹⁷ установлена норма, в соответствии с которой правительственные учреждения и юридические лица с участием государственного капитала должны приобретать «внутренние» товары и услуги, за исключением тех случаев, когда «внешние» товары и услуги при прочих равных условиях стоят не менее чем на 20% дешевле «внутренних». Под «внутренними» продуктами, в соответствии с уточняющими директивами Минфина КНР, понимаются продукты, не менее 50% стоимости

¹¹⁶ Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М.: Языки славянской культуры, 2007.

¹¹⁷ The Government Procurement Law of the People's Republic of China of June 29, 2002.

которых (включая сырьё и комплектующие) создано на территории Китая¹¹⁸.

Китайское законодательство, как и американское, исходит из предпочтительности реализации комплексных проектов одним генеральным подрядчиком, который несёт полную ответственность перед государством за весь проект, а не разделения крупных проектов на отдельные лоты. Законодательством КНР установлены запреты и ограничения на дробление лотов, особенно в строительной-инжиниринговой сфере, за необоснованное дробление лотов предусмотрены санкции.

Более того, китайское законодательство устанавливает жёсткие ограничения на субподряд в процессе реализации заказанных государством проектов. Так, победитель тендера в процессе реализации заказа обязан выполнить самостоятельно не менее 70% требуемого объёма работ, а на субподряд могут быть переданы только «вспомогательные» работы, не имеющие решающего значения для качества и безопасности реализации всего проекта. За несоблюдение этого положения также предусмотрены санкции.

В Китае широко распространена практика закупок так называемых «внутренних инноваций»: создаются и обновляются каталоги инновационных продуктов китайского производства, и ни один китайский заказчик не имеет права закупить импортный инновационный продукт при наличии его китайского аналога в соответствующем каталоге. В Китае также установлены повышенные требования к энергоэффективности и экологичности закупаемой продукции – в директивах Госсовета КНР содержатся прямые указания заказчикам отдавать предпочтение продуктам, имеющим преимущества с точки зрения энергоэффективности и безопасности для окружающей среды¹¹⁹.

¹¹⁸ *Gerson B.D.* Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. № 3.

¹¹⁹ *Ibid.*

План развития науки и техники Китая на 2006–2020 гг. предусматривает, что закупки органами государственной власти и местного самоуправления и компаниями с участием государственного капитала инновационных и высокотехнологичных продуктов должны осуществляться исключительно на основе специализированных каталогов «внутренних инноваций». Для признания товара «внутренней инновацией» и включения в соответствующие каталоги его производитель должен являться китайским резидентом и быть владельцем (или обладать эксклюзивной лицензией) зарегистрированных на территории КНР торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, необходимых для производства продукта¹²⁰.

Отличительной чертой китайского законодательства также является развитое контрактное право в научно-технической сфере. Китайское законодательство предусматривает развёрнутую типологию договоров в научно-технической сфере и для каждого типа договоров устанавливает требования к их содержанию и условиям исполнения, направленные на обеспечение научно-технологического и инновационного развития страны.

Подводя итоги, можно выделить следующие основные тенденции развития системы общественных закупок в мире.

Важным мировым трендом является развитие концепций, программ и конкретных планов по закупкам, ориентированных на устойчивое развитие и защиту окружающей среды: Sustainable Acquisition Policy в США, Sustainable Procurement в Великобритании и других странах ЕС. Всё более популярными в мировом масштабе становятся и такие концепты, как Sustainable Public Procurement (SPP) и Green

¹²⁰ Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4. С. 51, 52.

Public Procurement (GPP). При этом основными критериями при принятии решений о закупках становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции¹²¹.

Другая общемировая тенденция, сохраняющая свою актуальность, – это явный и скрытый протекционизм при госзакупках, то есть обеспечение приоритета национальным производителям, особенно если речь идёт о закупках инновационной или высокотехнологичной продукции.

Не менее важными тенденциями последних лет, характерными для США и ЕС, становятся следующие:

- развитие «технологического диалога» с промышленностью, поощрение подачи промышленностью инициативных предложений по разработке новой или поставке готовой инновационной продукции, в том числе расширение использования такого способа закупки (размещения заказа), как запрос предложений;

- расширение практики привлечения потенциальных исполнителей к формированию технических требований на основе публикации сообщений о заинтересованности и использования механизма проведения конкурентных переговоров.

Следует также отметить расширение практики использования таких процедур, как конкурентные переговоры и запрос предложений при государственном заказе на инновации. Например, немецкие эксперты рассматривают запрос предложений в качестве наиболее адекватного способа закупки инновационной продукции (размещения заказов на её разработку) и отмечают, что этим способом в Германии размещается в среднем более 40% государственных заказов¹²².

И наконец, в развитых странах всё более заметными тенденциями становятся объединение возможностей и конвергенция правовой базы государственно-частного

¹²¹ Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013.

¹²² Weber M. Op. cit. P. 9, 10.

партнёрства и государственного заказа на инновации. В первую очередь это формирование правовой базы создания инновационных партнёрств и вхождения государственных заказчиков в структурированные партнёрства с разработчиком (производителем) с целью совместной разработки продукта для последующей его закупки заказчиком, а также появление возможности проведения совместных закупок государственными заказчиками с иными юридическими лицами¹²³.

Таким образом, ужесточение экологических и иных требований к закупаемой продукции вкупе с инструментами инвестиционных контрактов, основанных на принципах государственно-частного партнёрства, и протекционизмом на рынке государственных закупок стимулируют процессы модернизации национальной промышленности. В целом, как показывает зарубежная практика, государственный заказ и другие инструменты контрактной системы могут являться мощным инструментом модернизации национальных экономик, работая в первую очередь в следующих областях:

- научно-техническая политика – реализация научно-технических проектов в приоритетных областях развития науки, технологий и промышленности;
- инновационная политика – как в части разработки инноваций под конкретные государственные нужды («электронное правительство», общественный транспорт, здравоохранение, образование и др.), так и в части поддержки инициативных инноваций;
- промышленная политика и импортозамещение – поддержка и развитие конкретных отраслей промышленности и промышленных проектов.

¹²³ *Шувалов С.С.* Современные тенденции развития системы государственных закупок для стимулирования инновационного обновления экономики // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 1.

5.2. Государственные закупки инновационной продукции и политика импортозамещения

Анализ европейского и американского законодательства о государственных закупках позволяет говорить о том, что понятия «государственный заказ на инновации» и «государственные закупки инновационной продукции» в зарубежном законодательстве непосредственно не употребляются, несмотря на их широкое распространение в научной литературе и экспертно-аналитических материалах.

Это обусловлено тем обстоятельством, что основной задачей зарубежных систем государственных закупок является не обеспечение инновационности покупаемой продукции как таковой, а наиболее эффективное обеспечение государственных (общественных) нужд и содействие инновационному развитию за счёт закупки продукции, отвечающей повышенным требованиям к её функциональным, качественным и потребительским характеристикам, энергоёмкости её производства и эксплуатации, безопасности процессов её производства, потребления (эксплуатации) и утилизации для человека и окружающей среды.

Вместе с тем эксперты Европейской комиссии выделяют два вида государственного заказа на инновации и дают их определения, разделяемые многими зарубежными исследователями¹²⁴.

Первый вид – это доконкурентные заказы (Pre-Commercial Procurement, PCP), включающие заказы на выполнение прикладных исследований и разработок, разработку решения, прототипа, ограниченной партии опытных образцов товара (услуги).

PCP, как правило, предполагает полное государственное финансирование проблемно-ориентированных исследований и разработок, необходимых для конкретных государственных (общественных) нужд. При этом зачастую

¹²⁴ Peca V. Demand driven innovation through public procurement (2012). URL: <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-viorel.pdf>

заказчик параллельно финансирует несколько проектов, предлагающих альтернативные решения одной проблемы, до того момента, пока не сможет убедиться в преимуществе какого-либо одного проекта (научного подхода, технологического решения) и отказаться от финансирования других.

Второй вид – это государственные закупки инновационных решений (Public Procurement of Innovative Solutions, PPI), включающие закупку недавно разработанного продукта либо доленое финансирование объектно-ориентированных прикладных исследований по разработке инновационного продукта на условиях государственно-частного партнёрства совместно с разработчиком и/или другими потенциальными потребителями разрабатываемого продукта.

Посредством PPI государство не только обеспечивает свои потребности в новых продуктах, но и выступает, как правило, в качестве «первого покупателя» для этих продуктов, способствуя таким образом преодолению провалов рынка.

По оценке экспертов ОЭСР, в США удельный вес федерального государственного заказа на инновации (включающего как РСР, так и PPI) в общем объёме федерального государственного заказа за последнее десятилетие составляет в среднем более 11%, для ЕС (с учётом заказов национальных правительств и наднациональных структур) аналогичный показатель в среднем приближается к 16%¹²⁵.

В свою очередь, на основе данных об объёмах прикладных исследований и разработок, выполненных в рамках государственных контрактов, могут быть получены оценки объёмов доконкурентных заказов на инновации (РСР) в США и России. Так, например, в 2013 г. доконкурентные заказы на инновации составили в США и России соответственно: без учёта оборонных исследований и разработок – 1,7 и 1,2% расходов федерального бюджета,

¹²⁵ *Appelt S.* Measuring public procurement of R&D and innovation (2013). URL: <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-session8-appelt.pdf>

с учётом оборонных ИР – 3,8 и 2,9% расходов федерального бюджета¹²⁶.

Также на основе существующих статистических данных можно дать косвенную оценку масштабов вовлечения организаций в процессы реализации государственного заказа на инновации в некоторых развитых странах и странах БРИКС – как удельного веса организаций, осуществлявших технологические инновации и получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций (табл. 5.1).

По представленным оценкам нетрудно заметить, что к настоящему времени в России наблюдается определённое отставание от развитых стран по некоторым количественным показателям распространения государственного заказа на инновации.

Говоря о государственном заказе на инновации, нельзя не остановиться на ряде общепризнанных зарубежными экспертами особенностей инновационной продукции в качестве объекта закупки, которые должны учитываться в правовой базе закупок и деятельности госзаказчиков.

Среди особенностей закупок *готовой инновационной продукции* (on the shelf innovation), как правило, выделяются следующие:

- целесообразность предварительных исследований рынка;
- целесообразность оценки соотношения «цена – качество» на всех этапах жизненного цикла закупаемого продукта;
- целесообразность оценки социально-экономических и экологических преимуществ и рисков закупки;
- в некоторых случаях – возможность окончательной идентификации потребностей лишь непосредственно в процессе закупки.

¹²⁶ Шувалов С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики : Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2015. С. 16, 17.

Таблица 5.1

Оценка масштабов вовлечения организаций в процессы реализации государственного заказа на инновации

Страна	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации и получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций (%)	
	2012	2013
Россия	2,1	2,0
Израиль	3,5	3,5
Япония	7,0	7,0
Великобритания	7,1	н.д.
Бразилия	8,6	12,4
Италия	11,8	9,1
Германия	13,9	13,0
Франция	15,8	18,1
Финляндия	16,3	15,6
Канада	30,9	н.д.

Рассчитано по данным: Индикаторы инновационной деятельности: 2014. Ст. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 446, 448; Индикаторы инновационной деятельности: 2015. Ст. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 301, 302, 306.

Среди особенностей заказов на *разработку инновационной продукции* (off the shelf innovation), как правило, выделяются следующие:

- целесообразность поддержки конкуренции идей и концепций;
- возможность окончательной идентификации потребностей лишь непосредственно в процессе размещения заказа;
- целесообразность экспертной оценки документации о размещении заказа;
- целесообразность экспертной оценки квалификации участников;
- целесообразность экспертной оценки заявок (предложений) участников размещения заказа;

- целесообразность установления требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов и механизмам её оценки.

В мировой практике используются следующие основные механизмы государственных закупок при размещении заказов на разработку инновационной продукции: установление «мягких» требований к содержанию конкурсной документации и описанию объекта закупки, которые стимулируют конкуренцию идей и концепций и не препятствуют «поиску инноваций»; привлечение экспертов на стадиях формирования и размещения заказа; регламентация требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов. Используются способы размещения заказа, позволяющие уточнять требования к предмету заказа непосредственно в процессе размещения заказа, по результатам детального анализа предложений потенциальных разработчиков и их квалификации: речь идёт о таких способах, как запрос предложений, конкурентные переговоры, двух- или многоэтапный конкурс.

Итак, существует ряд ключевых, общепризнанных на международном уровне специфических особенностей закупок инновационной продукции и способов их учёта, находящих отражение в правовом регулировании сферы государственных закупок (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Специфика государственных закупок инновационной продукции и особенности их правового регулирования

	Специфика	Правовое регулирование (международный опыт)
Закупки существующей на рынке инновационной продукции	<ul style="list-style-type: none"> – необходимость предварительных исследований рынка – необходимость оценки соотношения цены и качества на всех этапах жизненного цикла продукта – необходимость оценки дополнительных социально-экономических и экологических преимуществ и рисков закупки – окончательная идентификация потребностей в процессе закупки 	<ul style="list-style-type: none"> – квалификационные требования к персоналу заказчика – независимая экспертиза конкурсной документации и предложений потенциальных поставщиков – возможность уточнения требований к закупаемой продукции в процессе закупки (запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры)
Заказы на разработку инновационной продукции	<ul style="list-style-type: none"> – конкуренция идей и концепций – окончательная идентификация потребностей в процессе размещения заказа – необходимость экспертной оценки конкурсной документации, квалификации участников конкурса и их предложений – необходимость регламентации требований к квалификации персонала заказчика, специализированной организации, привлекаемых экспертов и процедурам экспертной оценки 	<ul style="list-style-type: none"> – «мягкие» требования к содержанию конкурсной документации (поиск инноваций) – привлечение экспертного сообщества на стадиях формирования и размещения заказа – возможность уточнения потребностей в процессе размещения заказа (запрос предложений, двух- или многоэтапный конкурс, конкурентные переговоры) – регламентация требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов, выбору экспертов, процедурам экспертной оценки

Следует отметить, что на современном этапе одной из приоритетных задач экономического развития России является реализация *стратегии импортозамещения в ключевых отраслях промышленности*.

Основными документами стратегического планирования в области импортозамещения можно считать утверждённые Минпромторгом России отраслевые планы мероприятий по импортозамещению в 19 гражданских отраслях промышленности¹²⁷. В значительной мере эти планы базируются на разработанном ранее и прошедшем широкое обсуждение с представителями промышленного сектора Перечне приоритетных и критических видов продукции, услуг и программного обеспечения с точки зрения импортозамещения и национальной безопасности¹²⁸.

Безусловным преимуществом утверждённых отраслевых планов по импортозамещению можно считать их обоснованность и предметность. Планы составлены на основе внушительной аналитической базы, по результатам широкого обсуждения с представителями промышленного сектора, содержат конкретные ожидаемые результаты в виде конкретных продуктов (продуктовых групп) и/или технологий.

Двумя основными взаимодополняющими группами мер по реализации политики импортозамещения являются, с одной стороны, меры по развитию внутреннего производства, с другой – меры по ограничению импорта. Обобщение и анализ зарубежного опыта позволяют выделить в части развития *внутреннего производства* использование следующих ключевых механизмов контрактной системы¹²⁹:

¹²⁷ Приказы Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 645–663.

¹²⁸ Приложение 1 к письму Минпромторга России от 27 января 2015 г. № НГ–1134/12.

¹²⁹ *Петров Н.И.* Это очень хорошо, что пока нам плохо? // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931); *Ленчук Е.Б.* Роль «новой индустриализации» в формировании инновационной экономики России // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России : Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 12–43.

- создание новых или модернизация существующих производств на условиях ГЧП без гарантированных закупок продукции этих производств в отраслях, не ориентированных на государственный спрос;
- создание новых или модернизация существующих производств на условиях ГЧП с гарантированными закупками продукции этих производств в отраслях, в той или иной мере ориентированных на государственный спрос;
- гарантированные закупки продукции новых или модернизированных производств в отраслях, в той или иной мере ориентированных на государственный спрос¹³⁰;
- учёт инвестиционной составляющей в государственных контрактах на разработку и поставку стратегически важной продукции.

С точки зрения *ограничения импорта* чаще всего используются следующие механизмы контрактной системы¹³¹:

- преференции для национальных производителей при госзакупках;
- запреты и ограничения на госзакупки импортной продукции.

Не менее важная задача контрактной системы в контексте реализации промышленной политики и решения проблем импортозамещения – это стимулирование через механизмы общественных закупок *технологических (продуктовых и процессных) инноваций в промышленности*, в первую очередь в отраслях, ориентированных на государственный спрос.

Именно запуск и постоянное стимулирование инновационных процессов в промышленности способны

¹³⁰ Как правило, такая мера, как гарантированные закупки, имеет ограниченный период действия, который оговаривается сторонами (государством и инвестором) в инвестиционном контракте.

¹³¹ Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М.: Языки славянской культуры, 2007; Рубвальтер Д.А. О разработке федеральной контрактной системы Российской Федерации // Власть. 2010. № 4; Gerson B.D. Op. cit.

привести к полноценному решению задачи импортозамещения, так как при попытке механического копирования тех или иных иностранных продуктов решение задачи импортозамещения возможно лишь на короткий период. Технологическое развитие промышленности зарубежных конкурентов не стоит на месте, и российская продукция вновь может оказаться неконкурентоспособной.

Таким образом, решение задач импортозамещения представляется невозможным без эффективной контрактной системы закупок, которая должна быть интегрирована в систему институтов и механизмов научно-технической, инновационной и промышленной политики.

5.3. Развитие контрактной системы закупок как инструмента модернизации российской экономики

Рассмотрим, в какой мере существующий на сегодняшний день в России институт контрактной системы (в первую очередь правовая база общественных закупок) ориентирован на решение задач инновационного развития и импортозамещения в целях стимулирования модернизации промышленности.

Анализируя использование возможностей контрактной системы по *ограничению импорта и защите внутреннего рынка*, можно сделать вывод, что в нашей стране проделана значительная работа в части создания преференций для российских производителей и установления запретов и ограничений на закупки импортной продукции ряда отраслей промышленности при наличии российских аналогов. В том числе иностранным производителям запрещено быть головными исполнителями по контрактам в рамках государственного оборонного заказа и установлен запрет на закупки иностранной продукции для нужд обороны и безопасности при наличии российских аналогов. Нормативно регламентированы ценовые преферен-

ции для российских производителей при государственных и муниципальных закупках.

По определённой номенклатуре продукции в машиностроении установлен запрет на закупку отдельных видов иностранной продукции для государственных и муниципальных нужд при наличии российских аналогов. Такая же норма (запрет) действует и на закупку импортных товаров лёгкой промышленности для федеральных нужд. Установлены ограничения на допуск отдельных видов импортных медицинских изделий и отдельных видов импортных лекарственных препаратов для государственных и муниципальных закупок при наличии российских аналогов.

Государство оставляет за собой право устанавливать приоритет товаров российского происхождения при закупках отдельных видов юридических лиц в рамках ФЗ-223 на основании норм Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Вместе с тем в части *стимулирования развития внутреннего производства* возможности контрактной системы в РФ в настоящее время задействованы недостаточно. Базовый федеральный закон (ФЗ-44) ориентирован прежде всего на закупку готовой продукции на принципах экономии бюджетных средств. Так, несмотря на принцип стимулирования инноваций, предусмотренный ФЗ-44, он не содержит конкретных и практически применимых механизмов стимулирования технологического развития отраслей промышленности и поддержки отечественных производителей инновационной продукции. При этом использование при оценке и сопоставлении заявок критерия качественных, функциональных и экологических характеристик товара не является для заказчика обязательным, ответственность заказчика за закупку устаревшей, в том числе ресурсоёмкой и экологически вредной продукции не предусмотрена.

Законом ФЗ-44 введены неоправданные ограничения на использование при оценке и сопоставлении заявок критерия стоимости жизненного цикла продукции (совокупной стоимости владения) – только при заключении контрактов жизненного цикла. При этом Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» введены неоправданные ограничения на использование контрактов жизненного цикла. При этом, как было отмечено выше, во всём мире, в том числе в Европейском союзе, практика использования критерия стоимости жизненного цикла (совокупной стоимости владения) все последние годы, напротив, постоянно расширяется.

В результате необязательности использования критерия расходов на эксплуатацию и ремонт товара (при прочих равных условиях) предпочтение отдаётся устаревшей, более дешёвой в закупке, но более дорогой в потреблении продукции.

Следует также отметить, что ФЗ-44 введены неоправданные ограничения на использование заказчиком такой закупочной процедуры, как запрос предложений. Не предусмотрена такая закупочная процедура, как конкурентные переговоры. Запрос предложений во многих странах рассматривается как оптимальный способ закупки, ориентированный на поиск инновационных продуктов, технологий и решений, существующих на рынке, но не известных заказчику. Например, как было отмечено выше, в Германии более 40% государственных закупок осуществляется именно через запрос предложений, а конкурентные переговоры используются в США и ЕС при размещении заказов на разработку и поставку технически сложной инновационной продукции, что позволяет заказчику и потенциальному производителю оптимизировать условия государственного контракта.

Контрактная система в Российской Федерации не допускает наличия в государственных контрактах инвестиционной составляющей, а также возможности долевого

участия государства в разработке и поставке на производство нового продукта совместно с разработчиком и/или другими потенциальными потребителями этого продукта. Директивами Европейской комиссии, например, такая возможность предусмотрена¹³².

Последнее обстоятельство связано с более широкой проблемой – отсутствием на федеральном уровне правовой базы для государственно-частного партнёрства в промышленности. Действующее федеральное законодательство¹³³ сводит, по сути, все отношения в данной сфере к концессионным соглашениям, что для развития промышленного сектора неприменимо.

В результате возникает неоптимальная ситуация: отечественные производители инновационной продукции, получившие государственную поддержку по линии государственных (федеральных целевых) программ и/или институтов развития, зачастую не могут «пробиться» на рынок государственных закупок, в то время как государство продолжает закупать либо импортную, либо морально устаревшую отечественную продукцию.

Проблемным моментом можно считать и ограничения, связанные с заключением долгосрочных государственных контрактов на поставку продукции новых или модернизированных производств. Такие контракты могли бы стать важным механизмом стимулирования промышленных инвестиций, благодаря гарантированному государственному спросу в течение определённого периода на продукцию новых (модернизированных, локализованных) производств.

Планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной

¹³² Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.

¹³³ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

стабильности в 2015 г. (Антикризисный план)¹³⁴ предусматривалась подготовка предложений о внесении изменений в ФЗ-44, призванных создать механизм заключения долгосрочных государственных контрактов с условиями создания и развития российского производства соответствующей продукции. Однако реальных изменений в данной сфере в настоящее время нет.

Частичным решением данной проблемы является механизм специальных инвестиционных контрактов, регламентированный Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», предусматривающий ряд мер поддержки и гарантий со стороны государства для инвесторов, создающих новые или модернизирующие существующие производства. Однако специальные инвестиционные контракты не предусматривают возможность гарантированного государственного спроса, что в ряде отраслей (фармацевтика, медицинская техника и др.) на ранних этапах окупаемости инвестиций чувствительно.

Существенной проблемой в части поддержки отечественного производителя через механизм государственных закупок можно считать наличие в ФЗ-44 требования об обязательности внесения участниками закупок обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта. Данная мера, являясь, с одной стороны, гарантией заключения и исполнения государственного контракта, с другой – ограничивает справедливую конкуренцию на рынке государственных закупок, поскольку внесение денежных средств (получение банковской гарантии) может быть сопряжено для отдельных организаций с финансовыми и/или процессуальными трудностями. К тому же полезный эффект данной меры для заказчика не является столь значительным, учитывая наличие общедоступного реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

¹³⁴ Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р.

В результате добросовестные производители конкурентоспособной продукции, столкнувшиеся с временными финансовыми трудностями, что особенно актуально в нынешней ситуации, зачастую по надуманным основаниям не допускаются до участия в государственных закупках, а победителями становятся поставщики пусть и не лучшей продукции, но способные внести обеспечение (предоставить банковскую гарантию). Представляется целесообразной замена требования о внесении обеспечения заявки и исполнения контракта требованием к наличию производственных мощностей и кадрового обеспечения (что в настоящее время ФЗ-44 как раз запрещено) – помимо прочего, это позволит отлучить от рынка государственных закупок всевозможных «профессиональных посредников» и поддержать именно производителя.

Частично эта проблема была затронута и в Антикризисном плане в 2015 г. Предполагалось расширение случаев, при которых заказчик вправе, но не обязан устанавливать требование об обеспечении государственного контракта. Однако практическая реализация данной меры¹³⁵ носит временный характер и связана с рядом дополнительных условий (в том числе сокращением авансирования контрактов), что в нынешних условиях не всегда приемлемо для промышленного сектора.

Возвращаясь к проблеме развития инновационной функции общественных закупок, следует ещё раз отметить, что в России не предусмотрена возможность установления повышенных требований (технических, экологических и др.) к продукции, закупаемой по ФЗ-44 и ФЗ-223, несмотря на то что эта мера широко используется во всём мире. Не разработаны и не внедрены перечни инновационных продуктов и технологий, рекомендованных

¹³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 г. № 199 «О случаях и условиях, при которых в 2015 г. заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и/или проекте контракта».

для госзакупок, хотя подобная мера была предусмотрена Стратегией инновационного развития РФ на период до 2020 г.

В определённой мере аналогом таких перечней можно считать совместный проект, реализованный рядом институтов развития (Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг), рекомендованных к использованию в Российской Федерации¹³⁶. Стать участником реестра может любая российская инновационная компания или индивидуальный предприниматель, разместившие заявку на включение своей продукции в реестр и получившие положительное заключение экспертов. Однако, в отличие от Китая, в России реестр носит для государственных заказчиков рекомендательный, а не обязательный характер, и попадание продукта (технологии, услуги) в данный реестр можно рассматривать лишь с точки зрения информационной (но не административной) поддержки его разработчика (производителя).

Следует отметить, что в области общественных закупок в России пока преобладают рассуждения об инновациях вместо конкретных механизмов действия. Так, ФЗ-44 и соответствующие подзаконные акты, несмотря на декларируемый принцип стимулирования инноваций, не дают ответа на следующие ключевые вопросы: Что такое инновационная продукция? Какие инновационные свойства нужны заказчику и зачем? Какая степень новизны нужна заказчику?¹³⁷

Аналогичная ситуация и с ФЗ-223. Он также вводит принцип стимулирования инноваций и предусматривает

¹³⁶ Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендованных к использованию в Российской Федерации. 2012. URL: <http://innoprod.startbase.ru>

¹³⁷ Как следует из Руководства Осло (Oslo Manual), инновационная продукция может обладать тремя степенями новизны: быть новой для мирового рынка (максимальная степень новизны), быть новой для внутреннего рынка (средняя степень новизны), быть новой для самой фирмы-производителя (минимальная степень новизны).

разработку и опубликование соответствующими юридическими лицами планов закупки инновационной продукции. Во исполнение этой нормы федеральными органами исполнительной власти для подведомственных юридических лиц разработаны и утверждены (в виде приказов) критерии отнесения продукции к категории инновационной. Примечательно, что в соответствующих приказах Минздравсоцразвития, Минобрнауки и Минпромторга России критерий экологичности даже не упоминается, а критерий стоимости жизненного цикла продукции предусмотрен приказами Минздравсоцразвития и Минобрнауки, но не предусмотрен приказом Минпромторга.

Следует также отметить, что эффективность контрактной системы в качестве инструмента модернизации и инновационного обновления зависит как от состояния промышленного потенциала отрасли, так и от объёмов государственных и регулируемых закупок продукции данной отрасли. Это обстоятельство необходимо учитывать при реализации промышленной политики и, в частности, при реализации проектов импортозамещения.

Обобщая всё вышеизложенное, можно сделать вывод, что потенциал контрактной системы для целей импортозамещения на данный момент используется односторонне – в основном для ограничения импорта, что представляется необходимым, но не достаточным. Контрактная система общественных закупок слабо мотивирована на стимулирование внутреннего производства и поддержку отечественных производителей инновационной продукции, что не отвечает стратегии реализации промышленной политики и решению задач импортозамещения.

В качестве первоочередных мер по совершенствованию контрактной системы закупок для усиления её ориентации на поддержку отечественных производителей и стимулирования инновационных процессов представляется целесообразным внести следующие ключевые новации в ФЗ-44:

- усилить значимость критериев, связанных с качественными, функциональными и экологическими характеристиками продукции, стоимости её использования и обязательности их учёта заказчиками;

- внести в ФЗ-44 и соответствующие подзаконные акты изменения, предусматривающие расширение случаев заключения контрактов жизненного цикла и использования критерия стоимости жизненного цикла (совокупной стоимости владения);

- расширить возможности использования запроса предложений и размещения заказов на разработку и поставку технически сложной инновационной продукции путём конкурентных переговоров;

- регламентировать возможность долевого финансирования разработки и освоения в производстве нового товара совместно с разработчиком и/или другими потенциальными потребителями и заключения долгосрочных государственных контрактов на поставку продукции новых (модернизированных) производств.

Реальная, а не декларативная реализация инновационной функции государственных закупок и превращение их в инструмент промышленной политики не представляется возможным без смены парадигмы развития государственной контрактной системы. Ключевым критерием деятельности заказчиков должно стать не только формальное следование установленным процедурам, а прежде всего достижение через заказы и закупки конкретных целей в сфере своей ответственности. Последнее предполагает предоставление заказчику большей свободы действий, отказ от дотошной регламентации каждого шага с одновременным усилением персональной ответственности за достигнутые результаты.

ГЛАВА 6. КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК

6.1. Контрактные исследования и организации, их выполняющие

Одной из важнейших национальных задач на современном этапе является формирование такой модели экономики, которая предполагает, что экономический рост зависит прежде всего от качественных изменений структуры экономики и действующих в ней агентов под воздействием научно-технологического прогресса. Для этого требуется реализация институциональных и законодательных условий осуществления инновационной деятельности, механизмов её стимулирования, в том числе на основе всемерной поддержки проводимых исследований и разработок (ИР)¹³⁸.

Хотя ИР являются только одним из аспектов инновационной деятельности, но это достаточно объёмная сфера, включающая в себя, согласно «Руководству Фраскати» (международный стандарт ОЭСР), «творческую работу на системной основе с целью увеличения запаса знаний, включая знание человека, культуры и общества, и использование этого запаса знания для изобретения новых применений.

¹³⁸ Ранее – НИОКР (научные исследования и опытно-конструкторские разработки) – аналог англоязычного термина *Research and Development* (R&D), в настоящее время осуществляется переход к более краткому термину «исследования и разработки» (ИР), используемому и в данной работе.

ИР – это термин, относящийся к трём видам деятельности: фундаментальные исследования, прикладные исследования, экспериментальные разработки»¹³⁹.

Исследования и разработки являются, без преувеличения, центральным стержнем, на который «нанизываются» практически все аспекты современной экономики, в рамках которой должна обеспечиваться реализация инновационной цепочки, – воспроизводство знаний посредством фундаментальных исследований – проведение прикладных исследований и разработок – внедрение научно-технических результатов в производство – производство конкурентоспособной инновационной продукции. Результаты, полученные в ходе ИР, в том числе и негативные, идут в развитие и распространение знаний через систему образования. Ведущая роль науки требует перспективного видения и управления потенциалом знаний, и не в последнюю очередь с точки зрения обеспечения исследований необходимыми финансовыми ресурсами. При этом следует учитывать, что вложения в знания не дают быстрой отдачи, а работают на перспективу, иногда достаточно отдалённую. Поэтому важна роль государства как в обеспечении прямой финансовой поддержки ИР, так и в стимулировании непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику, в том числе через соответствующую закупочную деятельность.

Контрактные закупки, то есть закупки, осуществляемые государственными и частными организациями посредством установления контрактных отношений с поставщиками (исполнителями), можно разделить на три уровня с точки зрения их «научоёмкости»:

- 1) закупки «стандартной» продукции (услуг), для которых могут быть сформированы общие критерии выбора (например, автомобили или офисное оборудование);
- 2) закупки «сложной» технологической и научноёмкой продукции (услуг), для которых трудно стандартизировать

¹³⁹ OECD. Frascati Manual. Paris, 1993.

критерии выбора (например, промышленное и медицинское оборудование, архитектурные проекты и т.п.);

3) закупки результатов исследований и разработок, для которых возможны только специфические критерии выбора.

В соответствии с нормами Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» бюджетные научные учреждения получают финансовые ресурсы (субсидии) для оказания государственных услуг в соответствии с государственным или муниципальным заказом (заданием). Таким образом, речь здесь идёт о закупках специфических услуг – результатов исследований и разработок.

В рамках процесса обеспечения прямой финансовой поддержки ИР и стимулирования непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику на Западе с конца 1960-х гг. последовательно разрабатывается инструмент *контрактного исследования*. Контрактное исследование осуществляется в рамках сотрудничества между государственным или частным клиентом, заинтересованным в решении определённой научно-технологической задачи, но не имеющим для этого необходимых возможностей, и исследовательской организацией, которая может выполнить такую работу на основе контракта. Известно, что научно-исследовательская деятельность активизируется в том случае, если в экономике имеется тенденция к повышению спроса на новую, высокотехнологичную продукцию. Это и является моментом, когда на авансцену выходят организации, выполняющие контрактные исследования, – *contract research organizations (CRO)*. CRO являются юридически независимыми исследовательскими организациями, обслуживающими различные инновационные институты.

Первым частным коммерческим исследовательским институтом, который финансировался в основном

за счёт правительственных исследовательских контрактов, стала RAND Corporation (основана в 1948 г.). Заметим, что сама аббревиатура RAND означает Research and Development (R&D). В течение первого десятилетия своего существования RAND Corp., созданная по инициативе военно-воздушных сил США, занималась в основном решением военно-технических задач – конструированием самолётов, ракетной техники и спутников, но уже с начала 1950-х гг. стала работать по заказам американских правительственных организаций, проводя исследования по широкому кругу проблем национальной безопасности. В начале 1960-х гг. специалисты RAND проводили активные разработки в области вычислительной техники и программирования. С течением времени в исследовательском центре появились специалисты по общественным, как мы говорим, наукам – политологии, экономике, социологии, психологии и т.д., и RAND стал выполнять заказы правительства США по всё большему кругу проблем.

Корпорация разработала целый ряд весьма сложных и тонких математических методов, в частности – линейное программирование, динамическое программирование, определение очерёдности проблем, нелинейное программирование, метод Монте-Карло, теория игр и т.д. Она разрабатывает также новые подходы в области методов футурологии и технического прогнозирования – самый знаменитый метод известен под названием «Дельфи». Среди негосударственных заказчиков RAND присутствуют автомобильный гигант Ford Motor и фармацевтическая компания Pfizer, Гарвардский и Стэнфордский университеты, ООН, Еврокомиссия и Всемирный банк, фонды Сороса и Рокфеллера, даже Министерство здравоохранения Китая¹⁴⁰.

Зарубежные специалисты отмечают, что для эффективной работы CRO требуются:

¹⁴⁰ *Богуш Д.* Кратко о RAND Corporation. URL: <http://psyfactor.org/lib/rand.htm>

- общественная (государственная) поддержка в проведении фундаментальных исследований;
- наличие предприятий с намерением и потребностью продвигать научно-технологический прогресс;
- гибкие контрактные правила патентования и использования результатов ИР;
- информационное сотрудничество с конкурентами, чтобы избежать дублирования усилий в одной области исследования;
- налоговые льготы¹⁴¹.

Что касается последних, то здесь следует отметить скидки для контрактов по исследовательским проектам, выполняемым внешними исполнителями, развивающими фундаментальную науку (в США это прежде всего университеты). Во-первых, это налоговая скидка компаниям, финансирующим фундаментальные исследования и предоставляющим для этого оборудование и приборы с правом вычета из облагаемой суммы прибыли стоимости переданной техники (в США достигает 100%); во-вторых, скидка с налога на прибыль в размере 20% расходов компаний на программы фундаментальных исследований, выполняемых университетами по контрактам с ними (компаниями).

Обязательства по контракту, связанному с ИР, который финансируется частным предприятием, существенно отличаются от обязательств по контракту, финансируемому государством. В последнем случае исполнитель должен выполнить дополнительные требования заказчика. Обычно эти требования состоят в обязательстве сделать результаты финансируемого проекта достоянием всех заинтересованных организаций (компаний). Это означает, что абсолютная конфиденциальность при общественном (государственном) финансировании проекта ИР невозможна¹⁴².

¹⁴¹ Шмайсер Н. Контрактная система исследований // Управление наукой в странах ЕС. Т. 3. М.: Наука, 1999. С. 295.

¹⁴² Там же. С. 300.

Существенным аспектом контрактных закупок в сфере ИР является охрана прав интеллектуальной собственности. Вступив во Всемирную торговую организацию (ВТО), Россия взяла на себя в том числе обязательство соблюдать Соглашение TRIPS (Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности). Согласно этому документу страны-участницы обязуются обеспечить на своей территории действие таких процедур, которые позволяют осуществлять мероприятия, предотвращающие и не допускающие нарушения законодательства в сфере охраны интеллектуальной собственности. Соглашение TRIPS отмечает также, что законодательство каждой страны должно иметь нормы, которые разрешали бы прибегать к эффективным оперативным и правовым действиям, направленным против любого нарушения прав интеллектуальной собственности.

В нашей стране упорядочению нормативно-правового регулирования в данной сфере, и в том числе по вопросам, касающимся результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счёт бюджетных средств, способствовало принятие IV части Гражданского кодекса РФ. Кодексом устанавливается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. Таким образом, в случае контрактного исследования, финансируемого за счёт бюджетных средств, именно государство становится тем экономическим субъектом, который в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на объекты интеллектуальной собственности. Это же положение, в частности, было заложено в Федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.», где распределение прав на результаты научно-технической деятельности между субъектами финансирования происходило пропорционально затраченным средствам. Вместе с тем действующая в нашей стране система охраны прав на интеллектуальную собственность ещё не в полной мере решает задачу создания

оптимальных условий для развития творчества во всех его проявлениях.

Следует отметить, что ещё в Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. введение контрактной системы в сфере ИР было названо важнейшим инструментом государственной научно-технической политики. Его действенность связывалась со стимулированием спроса и предложения на эффективные научно-технические проекты для государственных нужд и их реализацией на выгодных для государства условиях. Кстати, подчёркивалось, что задачей контрактной системы финансирования исследований и разработок является не только обеспечение взаимодействия между госзаказчиком и исполнителем, но и определение взаимных обязательств и прав, в том числе и на результаты ИР. Важной составной её частью, по опыту зарубежных стран, должна была стать система возвратного финансирования, которая обеспечивает более строгий отбор научно-технических проектов с точки зрения их экономической эффективности. Однако такая система финансирования отечественных исследований и разработок тогда в нашей стране распространения не получила¹⁴³.

В настоящее же время ситуация кардинально меняется. Как видно из данных, приведённых в таблице 6.1, выполнение исследований и разработок по государственным контрактам занимает с 2011 г. лидирующее место в общем объёме бюджетных расходов на гражданскую науку. Причём за 2011–2013 гг. по этой позиции наблюдается рост на 21,3 процентных пункта, что связано с общей тенденцией перехода на контрактную систему в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Об актуальности данного вопроса в сфере ИР свидетельствует тот факт, что по итогам заседания президентского Совета по науке и образованию, состоявшегося 24 июня 2015 г., Министерству финансов

¹⁴³ Миндели Л.Э., Мартыненко А.В. и др. Реформирование российской науки: анализ и проблемы. М.: ЦИСН, 2001. С. 53–64.

РФ поручено предусмотреть в бюджетной классификации отдельные коды для отражения расходов на закупку методических, экспертно-аналитических работ и/или предоставление субсидий на их выполнение.

Таблица 6.1

Распределение ассигнований на гражданскую науку из средств федерального бюджета по видам расходов бюджетной классификации (в %)

	2010	2011	2012	2013
Выполнение ИР по государственным контрактам	35,1	54,7	56,0	56,4
Субсидии на гранты и премии в области науки и техники	7,1	6,3	5,9	5,7
Обеспечение деятельности подведомственных учреждений	42,6	29,3	28,6	27,1
Другие расходы	15,2	9,7	9,5	10,8

Источник: Наука, технологии и инновации России – 2013 : Крат. стат. сб. М.: ИПРАН РАН, 2013. С. 27.

Итак, в форме государственных контрактов сейчас осуществляется более половины государственных затрат на гражданские ИР¹⁴⁴. В основном это затраты на прикладные исследования, затраты же на фундаментальные исследования осуществляются главным образом по графе «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» (так называемое базовое /сметное/ финансирование). Как мы

¹⁴⁴ Общий объём ассигнований на гражданскую науку из средств федерального бюджета в 2013 г. составлял 341,5 млрд руб. В 2014 г. «контрактная» доля в ассигнованиях на гражданскую науку из средств федерального бюджета составила 52,5% (оценка ИПРАН РАН) при общем объёме этих ассигнований в 372,2 млрд руб.

видим, имеет место тенденция сокращения расходов на фундаментальные исследования в структуре ассигнований на гражданскую науку из средств государственного бюджета. Таким образом, с одной стороны, отрадно, что увеличивается доля контрактных исследований, выполняемых по заказу государства, а с другой стороны, последнее в условиях индифферентности бизнеса всё больше сосредоточивается на финансировании прикладных исследований и разработок в ущерб реализации своих прямых обязанностей – поддержке фундаментальной науки. Это противоречие можно разрешить лишь на базе развития государственно-частного партнёрства в научно-исследовательской сфере, для чего требуется создать серьёзные организационные и правовые предпосылки. Одной из таких уже реализуемых предпосылок является принятие Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве и муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который вступил в силу с 1 января 2016 г. Представляется чрезвычайно важным, что в данном законодательном акте, как мы уже отмечали ранее, регламентируются понятия «публичный партнёр», «частный партнёр», «финансирующее лицо» и раскрываются ключевые требования к разработке и обоснованию проектов, основанных на принципах партнёрства, и требования к заключаемым прямым соглашениям (договорам). Законом также вводится понятие «сравнительное преимущество» использования данных проектов (соглашений) для выполнения определённых общественно значимых целей.

Осознание бизнесом того факта, что наука тоже есть непосредственная производительная сила, которая «делает деньги», является одной из главных составляющих для построения экономики знаний и превращения предпринимательского сектора в реального солидного заказчика для организаций, выполняющих контрактные исследования. К сожалению, наши правительственные

круги, принимающие различные концепции и стратегии социально-экономического и инновационного развития, под предпринимательским сектором подразумевают прежде всего крупные отраслевые корпорации, в большинстве своём связанные с оборонно-промышленным комплексом. В этом случае, как справедливо отмечается, повышение роли российского бизнеса в сфере ИР может осуществляться только в рамках государственного оборонного заказа¹⁴⁵.

В качестве первого примера российской организации, выполняющей контрактные исследования по гражданской тематике, приведём всем известный Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ). Эта организация, вероятно, является отечественным лидером по выполнению ИР в гуманитарной сфере по внешним заказам, и именно здесь с помощью «ручного управления» выстроена эксклюзивная модель взаимодействия науки, бизнеса и государства. За 6 лет – с 2008 по 2014 г. – доходы от выполнения научных проектов выросли в НИУ ВШЭ почти в 2,7 раза: с 899,1 млн руб. до 2406,9 млн руб. (табл. 6.2). Для сравнения: бюджет Российского гуманитарного научного фонда составил в 2014 г. 1573,0 млн руб.

Таблица 6.2

Доходы НИУ ВШЭ от выполнения научных проектов (в млн руб.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Прикладные исследования	772,6	693,6	846,4	1126,8	1458,2	1522,7	1658,4
Фундаментальные исследования	126,5	428,4	483,6	883,2	681,5	710,7	748,5
Всего	899,1	1122,0	1330,0	2010,0	2139,7	2233,4	2406,9

Источник: НИУ ВШЭ. Наука. URL: <http://www.hse.ru/text/image/166314229.html>

¹⁴⁵ Научная и инновационная политика // Россия и мир. 2011–2012 / Под ред. Н.И. Ивановой, В.В. Иванова. М.: Наука, 2013. С. 48.

Обращает на себя внимание и существенный рост доходов от фундаментальных исследований в НИУ ВШЭ, который обгонял рост доходов от прикладных. Данный факт имеет место при общей уже упомянутой тенденции сокращения расходов на фундаментальные исследования в структуре бюджетных ассигнований на гражданскую науку. Коллизия разрешается просто – примерно с конца нулевых годов идёт процесс переноса центра тяжести в выполнении фундаментальных исследований из академического сектора в образовательный, в том числе в финансовом плане, что, на наш взгляд, противоречит сложившимся за многие десятилетия исследовательским традициям. Сокращение доли расходов на фундаментальные исследования в академическом секторе чревато утратой научных школ, являющихся общемировым достоянием, а также размыванием потенциала прикладных исследований и разработок, которые могут проводиться только на основе качественного фундаментального научного базиса.

Структура основных заказчиков НИУ ВШЭ: федеральные министерства и ведомства – 39,0%, региональные и муниципальные органы власти – 27,4%, российские организации – 28,4%, зарубежные организации – 3,2%, государственные фонды – 2,0%. Научные исследования проводятся в 120 (!) научных институтах и центрах, 34 научно-учебных и проектно-учебных лабораториях, 24 международных лабораториях под руководством ведущих зарубежных учёных, а также на факультетах вуза¹⁴⁶. Об одном из «министерских» заказов НИУ ВШЭ речь будет идти ниже.

Среди академических организаций гуманитарного профиля лидером в области контрактных исследований, безусловно, является Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН

¹⁴⁶ НИУ ВШЭ. Цифры и факты. URL: <http://www.hse.ru/figures/#rubric7>

(ИМЭМО)¹⁴⁷, осуществляющий исследования по заказам Министерства иностранных дел, Министерства обороны, Совета безопасности, Министерства экономического развития и других ведомств. Кроме того, заказчиками прикладных экспертно-аналитических работ выступают государственные корпорации – «Ростех», «Роснефть», РОСНАНО, Объединённая авиастроительная корпорация. Для последней, например, ИМЭМО выполняет совсем не академическое задание – анализ современного состояния и прогнозирование развития рынка воздушных перевозок с акцентом на грузовые перевозки¹⁴⁸.

Итак, контрактные исследования – это научно-исследовательская деятельность, основанная на контрактном соглашении, согласно которому заказчик (клиент) оговаривает вопросы, ответы на которые ожидает получить в результате исследования, а исполнитель (подрядчик), планируя исследование, исходит из установленных клиентом параметров. Таким образом, главной отличительной чертой контрактных исследований является целевая ориентация на выполнение конкретных исследований. При этом клиент и исполнитель юридически и экономически независимы, а результаты исследования передаются клиенту с правом использования после того, как стороны взаимно выполнили обязательства, установленные контрактом.

К положительным факторам развития инструмента контрактного исследования можно отнести:

1) возможность продуктивного использования технологических, промышленных и интеллектуальных ресурсов для генерирования научного знания;

¹⁴⁷ С 1 января 2016 г. официальное название – Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук» (после реорганизации путём присоединения Центра ситуационного анализа РАН).

¹⁴⁸ Мозговой центр в масштабе мировой экономики // В мире науки. 2015. № 3. С. 83–85.

- 2) прикладной характер и направленность исследований на обеспечение общественных нужд;
- 3) создание конкурентной научной среды;
- 4) активизацию научно-исследовательской деятельности в силу облегчения доступа к источникам финансирования.

Вместе с тем имеются и некоторые негативные последствия:

- 1) зависимость результатов исследования от средств финансирования (заказчик во многом заранее предопределяет выводы, к которым должен прийти исследователь);
- 2) слабая защита прав интеллектуальной собственности в некоторых странах (особенно это актуально для России);
- 3) асимметрия информации, то есть неравномерное распределение информации о предмете сделки между сторонами (заказчиком и исполнителем).

Думается, что положительные факторы как в количественном, так и в качественном аспекте перевешивают негативные.

6.2. Изменения в правовой базе – шаг вперёд?¹⁴⁹

До недавнего времени у нас в стране центральное место в правовой базе государственных закупок и соответствующих контрактных отношений занимал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в последующих многочисленных редакциях).

ФЗ-94 стимулировал развитие у нас в стране принципиально новой экономической среды государственных

¹⁴⁹ В данном параграфе использован материал к.т.н. В.П. Фетисова (Комитет Государственной думы по науке и наукоёмким технологиям).

закупок, создал условия для формирования соответствующего единого национального пространства (от федерального до муниципального уровня), стандартизации «правил игры». Вместе с тем сосредоточение норм правового регулирования в основном лишь на стадии размещения заказов, игнорирование международного опыта контрактных отношений не позволили в период 2006–2013 гг. достичь существенного прогресса в развитии российской системы государственных закупок. Следует также подчеркнуть, что данный закон не учитывал особенностей и не предусматривал специфических условий закупок инновационной (в том числе научно-технической) продукции.

Обсуждение проблем правоприменения ФЗ-94 в сфере исследований и разработок проводились Комитетом Совета Федерации по образованию и науке в 2010 г. В 2011 г. в Комитете Государственной думы по науке и наукоёмким технологиям по поручению председателя Государственной думы рассматривалось обращение молодых учёных о проблемах, связанных с правоприменением данного закона в процессе исполнения ИР по грантам РФФИ.

Попытки «улучшить» данный закон предпринимались постоянно. В частности, в результате принятых редакций федеральные бюджетные учреждения получили право самостоятельно проводить конкурсы; была расширена возможность изменения цены контракта (до 10%); был увеличен перечень работ, когда можно использовать критерий квалификации участника, и т.д. Эти и последующие «реформы» ФЗ-94 существенного влияния на положение дел не оказали, а в экономической периодике стало отмечаться, что если так пойдёт и дальше, то скоро число редакций данного закона превысит число его статей¹⁵⁰.

Анализ положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок

¹⁵⁰ Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 9. С. 32.

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» («правопреемника» ФЗ-94) свидетельствует о том, что при многих его достоинствах он также не в полной мере решает проблему повышения качества механизма формирования и размещения заказов на выполнение исследований и разработок для государственных и муниципальных нужд, и в конечном итоге есть основания предполагать, что его реализация в принятом законодателем виде не будет способствовать в должной мере повышению результативности научной и научно-технической деятельности, эффективности бюджетных средств, выделяемых на ИР.

Комитетом Государственной думы по науке и наукоёмким технологиям в процессе обсуждения соответствующего законопроекта с учётом мнения научно-образовательного сообщества выдвигались предложения по его совершенствованию в части, касающейся сферы исследований и разработок. К сожалению, не все они получили отражение в принятом законодательном акте.

Основным недостатком ФЗ-44 является то, что он базируется на принципе единства федеральной контрактной системы, предполагающем, по сути дела, универсальность продукции, работ, услуг независимо от вида экономической деятельности и отраслевой принадлежности товаропроизводителя. В этой связи следует отметить, что ИР, особенно проводимые на ранних стадиях исследований, имеют свою специфику, для них характерна высокая степень неопределённости и новизны ожидаемого результата.

В развитых странах особенности ИР и иных сложных работ тем или иным образом принимаются во внимание. В США все заказы делятся на семь групп, учитывающих специфику соответствующих групп товаров, работ, услуг и предусматривающих специальные способы размещения заказа и соответствующие виды контрактов. В странах ЕС такого деления нет, однако ИР и «интеллектуальные»

услуги рассматриваются вне общих правил – для этих работ и услуг предусмотрены особые способы размещения заказа¹⁵¹.

Представлялось целесообразным для учёта специфики научной и научно-технической деятельности прописать в законе норму о необходимости разработки среднесрочных и долгосрочных научно-технических прогнозов, на основе которых должен формироваться государственный или муниципальный заказ на выполнение ИР.

Среди достоинств нового закона – то, что его требования не распространяются на деятельность бюджетных учреждений по выполнению научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ за счёт: а) грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории РФ в установленном Правительством РФ порядке; б) грантов (субсидий на конкурсной основе), предоставляемых из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

Как мы уже отмечали, для контрактных закупок результатов исследований и разработок возможны только специфические критерии выбора, и в связи с этим закон о КС предусматривает возможность предъявления к участникам закупочных процедур особых квалификационных требований. В то же время практическая реализация данного положения осложняется тем, что указанные требования должны быть приняты отдельным постановлением Правительства РФ. Опыт показывает, что на это может по-

¹⁵¹ См.: Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень Центра исследований и статистики науки. 2011. № 4.

требоваться значительное время. Может быть, новый закон следовало бы дополнить отдельной главой, в которой должны содержаться требования к профессионализму исполнителей поставок продукции по государственному или муниципальному заказу. Особое значение это имеет для потенциальных исполнителей исследований и разработок. Указанное требование должно распространяться не только на головных исполнителей, но также и на соисполнителей государственного или муниципального заказа.

В целях снижения вероятности победы недобросовестного исполнителя контракта за счёт снижения цены в ФЗ-44 были заложены механизмы отклонения заявок с демпинговой ценой. В частности, к антидемпинговым мерам относится необходимость обоснования цены контракта в том случае, если она более чем на 15% ниже начальной (максимальной) цены контракта. Если предметом закупки являются научно-исследовательские работы, то все заявки со снижением цены более 25% подлежат обязательному отклонению.

Вызывает сомнение обоснованность трактовки принципа эффективности федеральной контрактной системы. Судя по тексту ФЗ-44, органы государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения при планировании закупок товаров, работ, услуг, осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд с использованием наименьшего объёма ресурсов или наилучших результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд с использованием определённого объёма ресурсов. Такая трактовка эффективности, как и прежде, будет ориентировать заказчиков на выбор поставщика, предложившего наименьшую цену контракта, что в большинстве случаев не оправдано при определении исполнителя на выполнение ИР.

Одной из основных закономерностей современного этапа научно-технологического развития является неуклонное снижение удельной стоимости полезности (потребительских свойств) новой продукции по сравнению с её базовыми аналогами. В этой связи ст. 22 ФЗ-44, посвящённую определению начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта, необходимо было дополнить нормой о необходимости соблюдения условия опережающего роста полезности инновационной продукции над ростом цен и совокупных затрат на её разработку, производство и эксплуатацию. Выполнение указанного условия при формировании политики цен на реализуемую продукцию позволило бы существенно снизить уровень инфляции.

Анализ отчётов Счётной палаты Российской Федерации о результатах контроля за исполнением федерального бюджета за последние годы свидетельствует о низкой социально-экономической эффективности использования средств, выделенных бюджетополучателям на закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. В полной мере это относится и к сфере ИР.

Поэтому в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, выделенных на закупки товаров, работ и услуг, закон необходимо было дополнить главой, регламентирующей требования к качеству и технико-технологическому уровню закупаемой продукции, а также и порядок приёма результатов реализации контракта с учётом их специфики.

При организации закупок новых товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд формирование государственного или муниципального заказа целесообразно осуществлять не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на реализацию *полного инновационного цикла «прикладные исследования – разработки – освоение и производство инновационной продукции»*, то есть на реализацию ин-

новационных проектов «под ключ». Реализация такого подхода позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности. Для решения указанной задачи необходимо было на стадии обсуждения внести изменения в соответствующий законопроект в части разработки, освоения, производства и поставки инновационной продукции (работ, услуг).

Требуется также, на наш взгляд, принципиально разграничить процедуры размещения заказа на выполнение прикладных исследований и разработок, непосредственной целью которых является создание инновационной продукции, необходимой заказчику для удовлетворения государственных нужд, и процедуры размещения заказа на проведение фундаментальных исследований, результаты которых, строго говоря, необходимы не конкретному государственному заказчику, а обществу в целом.

В связи с этим хотелось бы ещё раз подчеркнуть, что необходим институциональный переход от понятия «государственные (муниципальные) нужды», которое сохранилось и в новом базовом законе, к понятию «общественные нужды». По существу, размещение государственных заказов на поставки товаров, работ, услуг необходимо не для нужд государства как института, а в интересах всего общества, для которого и организуется выполнение государственных функций, производство соответствующих товаров и услуг¹⁵². В этом смысле проведение фундаментальных исследований как нельзя лучше вписывается в категорию общественных нужд.

В рамках государственной контрактной системы необходимо разработать и внедрить в практику и более действенные механизмы определения экономической эффективности ИР, позволяющие оценить итоги реализации данных работ, эффективность расходования бюджетных

¹⁵² *Смотрицкая И., Черных С.* От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9. С. 54, 55.

средств и влияние научно-исследовательских и проектных результатов на социально-экономические показатели, в том числе на региональном уровне. Отсутствие таких механизмов создаёт непрозрачную схему использования бюджетных средств, затрудняет оперативность и точность оценки результатов проведенных ИР и перспектив их дальнейшего использования. Существенную роль в исправлении данной ситуации должна играть научная экспертиза программ и проектов, в частности возможности их реализации через проведение контрактных исследований. Экспертные советы различных уровней должны определять «качественные» критерии и степень инновационности приобретаемых в рамках общественных закупок товаров и услуг. Именно с участием профессиональных экспертов должны определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку результатов ИР. Так, например, в регионах качественному отбору научно-исследовательских работ в рамках соответствующих заказов, повышению уровня результатов их реализации будет служить реформирование действующих экспертных советов при региональных Контрольно-счётных палатах на основе расширения их состава за счёт представителей различных отраслей науки и профессионалов – заказчиков контрактных исследований.

6.3. Эффективный контракт: за и против

В конце ноября 2012 г. Правительство РФ, исполняя поручение Президента России, своим распоряжением утвердило документ под названием «Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.». В данном документе впервые дано официальное определение эффективного контракта (далее – ЭК): «Эффективный контракт – это трудовой договор с работником, в ко-

тором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых услуг, а также меры социальной поддержки».

Ответственными за внедрение ЭК в своей области являются профильные министерства, соответственно, в сфере исследований и разработок – Министерство образования и науки РФ, которое, по сложившейся за последние годы традиции, обратилось к услугам НИУ «Высшая школа экономики». Разумеется, был проведён конкурс, и НИУ ВШЭ в «борьбе» с тремя другими претендентами завоевал право на выполнение научно-исследовательских работ по теме «Разработка дорожной карты перехода к “эффективному контракту” в сфере науки Российской Федерации и пакета институциональных преобразований для её реализации».

Согласно техническому заданию, формирование соответствующего пакета мер государственного регулирования и проекта их нормативного обеспечения завершилось к декабрю 2013 г. Предполагается, что авторы проекта изучили «лучшие зарубежные практики оплаты труда в науке по не менее чем восьми ведущим странам, включая США, Германию, Великобританию, Францию и Китай», и дали рекомендации по использованию этого опыта в России. Кроме того, они должны были провести анализ условий, связанных с переходом на ЭК в сфере науки, и подготовить предложения по системе необходимых институциональных преобразований. Одно из входящих в эту систему новшеств уже обозначено – по условиям контракта, НИУ ВШЭ должен сформировать «модель сети центров превосходства в сфере науки и технологий Российской Федерации, отвечающих актуальным вызовам и ограничениям развития данной сферы»¹⁵³.

¹⁵³ Волчкова Н. Контракт в трактовке // Поиск. 2012. № 49.

Итогом данной работы стал План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р. Согласно данному документу, введение эффективного контракта в государственных научных организациях, которое намечается закончить в 2018 г., включает в себя:

- разработку и внедрение механизмов эффективного контракта с научными работниками государственных научных организаций;

- повышение заработных плат научных работников в государственных организациях науки с учётом их вклада в результативность организации в части научной, научно-технической и инновационной деятельности;

- проведение мероприятий по аттестации научных сотрудников с дальнейшим их переводом на эффективный контракт;

- разработку и внедрение механизмов эффективного контракта с руководителями государственных научных организаций в части установления взаимосвязи между показателями качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг организацией и эффективностью деятельности руководителя государственной научной организации;

- информационное и мониторинговое сопровождение введения эффективного контракта.

Ожидаемыми результатами введения ЭК являются:

- повышение публикационной и изобретательской активности российских исследователей на международном уровне;

- создание развитой системы инструментов финансирования науки на конкурсной основе;

- создание функционирующей сети исследовательских лабораторий, работающих под руководством ведущих учёных;

- повышение заработной платы научных работников к 2018 г. до уровня 200% средней заработной платы в соответствующем регионе.

Сегодня ещё сложно прогнозировать возможные последствия перехода на эффективный контракт. Пока неясно, чем он будет отличаться от стандартного трудового договора. Вопрос также в том, какие конкретные виды контрактов с исследователями будут действовать в сфере ИР. Если это контракт в области прикладных исследований и разработок, где к определённому сроку добиться результата вполне возможно, – это одно. Если это контракт в области чистых фундаментальных исследований, где результат может быть достигнут через десятки лет, – это совершенно другое. Также следует учитывать, что отрицательный итог исследований – это тоже результат, который идёт в приращение новых знаний о природе и обществе.

Кроме того, вызывает вопросы использование прилагательного «эффективный». Некоторые юристы отмечают, что эффективный контракт или эффективный трудовой договор – правовой нонсенс, ибо можно предположить существование в каких-либо отраслях экономики «неэффективных» договоров или контрактов. Данное прилагательное, по их мнению, не меняет сути трудовых правоотношений, складывающихся между работодателем и работником, ведь цель любой трудовой деятельности – её результативность¹⁵⁴.

Изучая и внедряя «лучшие зарубежные практики», связанные с трудовыми отношениями в сфере ИР, нельзя забывать отечественные достижения. Так, достаточно эффективен механизм периодической аттестации научных кадров, применяемый в академических организациях: здесь действуют самые высокие в отрасли квалификационные требования. Мы согласны с тем, что имеет смысл их

¹⁵⁴ Эффективный контракт: шаг к прогрессу или юридический нонсенс? // Академия: Еженедельник науки и образования Юга России. 2015. № 9. С. 4.

подкорректировать с учётом специфики различных областей науки и работ по закрытой тематике и на этой основе выстроить очень эффективный контракт¹⁵⁵.

Кроме того, нельзя забывать о менталитете наших учёных. Приведём такой пример. Не так давно Правительство РФ выступило с инициативой о реорганизации системы присуждения учёных степеней. Речь идёт об изменении действующих правил государственной научной аттестации путём передачи отдельным вузам и научным организациям, на базе которых действуют диссертационные советы, части полномочий Правительства РФ и Минобрнауки России по присуждению, лишению и восстановлению учёных степеней. На первом этапе, который начнётся уже 1 сентября 2016 г., данные права будут предоставлены двум ведущим классическим университетам – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ. На втором этапе, который наступит не ранее 1 сентября 2017 г., к ним присоединятся ещё 30–40 ведущих научных и образовательных организаций. Для диссертационных советов всех остальных организаций сохраняется курирующая роль ВАК при Минобрнауки России. Кажется, что наши учёные, ратующие за относительную автономию и независимость отечественной науки от государственных органов, должны безусловно одобрить данную правительственную инициативу. Однако этого не происходит, и, например, академик Б. Кашин с трибуны Государственной думы заявил об абсолютной негодности и вредности таких перемен, так как «ваковская» система аттестации научных кадров, «созданная в [19]30-е гг. в Советском Союзе на основе русских традиций академической науки, доказала свою эффективность»¹⁵⁶. Чем вызван такой консервативный подход? Думается, всё дело именно в менталитете.

¹⁵⁵ Волчкова Н. Указ. соч.

¹⁵⁶ Стенограмма заседания Государственной думы от 15 декабря 2015 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4387/>

Специалисты Института социологии РАН характеризуют сегодняшнего среднего россиянина как человека, который по сравнению с жителями большинства других европейских стран «крайне высоко ценит безопасность и защиту со стороны сильного государства; он слабее привержен ценностям новизны, творчества, свободы и самостоятельности и меньше ценит риск...»¹⁵⁷. Это целиком (за исключением творчества) относится и к российским учёным, в первую очередь к тем, кто имеет большой опыт работы в советское время, а таких немало. «Эффективный контракт» вместо знакомого и близкого сердцу трудового договора может вызвать у них сильные негативные чувства.

Что касается совершенствования системы оплаты труда в рамках эффективного контракта, то, безусловно, будет полезен опыт РАН по реализации в 2006–2008 гг. пилотного проекта повышения оплаты труда работникам научных организаций РАН, который был инициирован снизу и поддержан руководством страны. Напомним, что реализация в академии положений Постановления Правительства РФ от 22 апреля 2006 г. № 236 «О пилотном проекте повышения оплаты труда работникам научных организаций Российской академии наук» позволила значительно повысить уровень финансируемой из федерального бюджета средней заработной платы научных работников и руководителей учреждений РАН (до 30 тыс. руб. в 2008 г. против 6 тыс. руб. на начало 2006 г.), сократить на 20% численность работников, оплачиваемых из бюджетных средств, оптимизировать сеть научных учреждений РАН, улучшить систему материального стимулирования научных работников, обновить документы, регламентирующие конкурсное избрание, порядок аттестации и требования к уровню знаний и квалификации работников.

¹⁵⁷ Магун В., Руднев М. Базовые ценности россиян и других европейцев (по материалам опросов 2008 г.) // Вопросы экономики. 2010. № 12. С. 115.

Оценивая в целом успешную реализацию данного пилотного проекта, не следует забывать, что заработная плата учёных за рубежом всё ещё остаётся примерно в 5 раз выше заработной платы исследователей того же уровня в России. Как отмечает руководитель НИУ ВШЭ Я. Кузьминов, «эффективный контракт в правильном понимании – это тот уровень оплаты труда, который позволит специалисту не искать подработки и тем более не уходить на работу в иную сферу»¹⁵⁸. Это верно, но важно, чтобы инициированная сверху кампания не превратилась в слепое копирование зарубежного опыта, а ЭК оптимально вписывался в общую формирующуюся контрактную систему в сфере исследований и разработок.

В этой связи, возможно, стоит поставить вопрос о новом пилотном проекте в данной области. Такой проект должен, на наш взгляд, реализовываться на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в котором сказано о необходимости обеспечения Правительством РФ повышения к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей вузов и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе, а также вышеназванной Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. При этом трудовой договор (или, если хотите, эффективный контракт) с исследователями должен носить срочный характер – только по таким договорам (контрактам) должны приниматься на работу новые сотрудники; проведение конкурсов на открывающиеся вакансии должно сопровождаться указанием на то, что по их итогам будут заключаться контракты на срок до 5 лет. Право на заключение бессрочного контракта остаётся лишь у главных научных сотрудников.

¹⁵⁸ Учёных переведут на эффективные контракты в 2014 г. // Известия. 2013. 14 марта.

Понятно, что меры по решению кадровых вопросов коснутся прежде всего научных сотрудников старшего возраста, уже давно перешагнувших пенсионный рубеж. «Пенсионную реформу» в академической сфере можно, по нашему мнению, провести по двум взаимно дополняющим друг друга направлениям:

1) сохранение надбавок за научную степень в пенсионных начислениях (право на такую надбавку приобретал бы тот кандидат или доктор наук, который проработал в государственном секторе науки не менее 10 лет);

2) учреждение негосударственного пенсионного фонда академических организаций (наполнение такого фонда может происходить за счёт отчислений от доходов, получаемых от инновационной деятельности, лицензионных соглашений, сдачи в аренду недвижимости и т.д.).

Итак, для решения существующих проблем, связанных с финансированием исследований и разработок в России, необходимо осуществление взвешенной политики государства в данной области, предполагающей значительное увеличение финансирования и направленной на отработку взаимоприемлемых финансовых норм и правил, стимулирующих повышение эффективности работы научных организаций. Эта политика в том числе должна включать в себя и стимулирование контрактных отношений в части, касающейся ИР (прежде всего прикладного характера), путём систематизации общественных нужд и передачи созданных с использованием бюджетных и частных средств научно-исследовательских результатов в реальный сектор экономики с соблюдением интеллектуальных прав, а также развитие контрактной системы найма работников научных организаций, прежде всего для лиц, осуществляющих инновационную деятельность и ведущих прикладные разработки. Только в этом случае можно говорить о шаге вперёд в организации контрактных закупок научно-инновационных продукции и услуг для общественных нужд.

ГЛАВА 7. ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ЗАКУПКАМИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ¹⁵⁹

7.1. Условия эффективности экономики закупок в социальной сфере производства общественных услуг

Стратегия формирования новой экономики на современном этапе требует от социальной сферы приоритетного развития.

Для России это имеет первостепенное значение, потому что без выполнения сегодня условий, диктуемых временем, невозможно не только обеспечить устойчивое экономическое развитие, но и научно-технологический прогресс в целом. Общество будущего, как заказчик, требует качественно новых социальных эффектов от данной сферы национальной экономики.

Вне всякого сомнения, главная ответственность за модернизацию социальной сферы, повышение эффективности использования бюджетных средств и качества общественных услуг полностью лежит на государстве.

В этой ситуации сложившаяся практика и тенденции процессов повышения эффективности организаций социальной сферы в развитых экономиках свидетельствуют о том, что современная парадигма их деятельности

¹⁵⁹ Глава публикуется в авторской редакции с некоторыми сокращениями.

направлена на максимальное удовлетворение потребностей человека качественными общественными услугами. «Если спросить людей, чего они хотят от государственных средств, которые тратятся на здравоохранение и образование, ответ будет простым – хороших услуг»¹⁶⁰.

Стратегическим мейнстримом в этих условиях для государственной власти становится формирование на своей суверенной территории цивилизованного рынка общественных услуг, а ключевой задачей в этом контексте – создание соответствующих условий для его производителей и потребителей.

Для решения таких задач со стороны государства потребуется формирование философии предоставления полных возможностей потребителям общественных услуг формулировать *качественный спрос*, а производителям – гарантировать, но не вмешиваться в их повседневную хозяйственную деятельность, позволив профессионально выбирать выгодное для потребителя технологическое решение и производить *качественное предложение* в виде конечного экономического продукта (услуги), эффективно при этом используя бюджетные и личные средства граждан.

Иными словами, общество требует от социальной сферы производства общественных услуг начать воспроизводить «*эффективность в деятельности*», сопоставимую с лучшими практиками частного сектора экономики.

Ключевое понимание этой проблематики в экономически развитых государствах смещается именно в сторону необходимости создания условий для большей реализации элементов современной парадигмы «выбора и конкуренции», то есть системы производства услуг, в которой «... модели, в значительной мере опирающиеся на выбор, соединённый с конкуренцией поставщиков, в общем и целом

¹⁶⁰ Ле Гранд Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 13.

обеспечивают поставщиков лучшей структурой стимулов <...> и, следовательно, с большей вероятностью позволяют обеспечивать высококачественные услуги»¹⁶¹.

В этом положении организации социальной сферы, как производители хороших общественных услуг, должны стать надлежащими экономическими создателями рынка общественных услуг. Поэтому обязаны в полной мере обладать необходимыми для этого возможностями, правами и способностями на организацию эффективного производства, управление им для соответствующего удовлетворения потребителей общественных услуг.

Такие подходы позволяют сформировать необходимые условия для «перехода от “производства вещей” к “производству людей”, что адекватно новому видению значимости человека в современном мире и общественном производстве»¹⁶².

Одним из основных видов деятельности, создающих основы для успешного производства *хорошей* общественной услуги в *новой* для российских организаций социальной сфере – *социокоммерческой* среде, несомненно, по своему потенциалу должна стать адекватно сформированная система обеспечения (закупки/поставки) ресурсами, используемая в качестве функционального источника конкурентных преимуществ, организации многоцелевого воспроизводства социальных эффектов и экономической эффективности хозяйственной деятельности в целом.

Сердцевиной системы ресурсного обеспечения производства общественных услуг являются функции, связанные с закупочной деятельностью, в основе которых находятся функциональные технологии, гарантирующие выгодное ценообразование в процессе приобретения необходимых ресурсов (товаров, работ, услуг) для нужд производства и правильный выбор эффективного (минимизированного

¹⁶¹ Ле Гранд Д. Указ. соч. С. 56.

¹⁶² Сфера услуг: экономика : Учебное пособие / Под ред. Т.Д. Бурменко. М.: КНОРУС, 2007. С. 47.

в издержках деятельности) поставщика, способного обеспечить требуемое качество и своевременную доставку ресурсов, способствующую их малозатратному перемещению до рабочего места производителя.

Для того чтобы понять, как и под какие условия сегодня должна формироваться система ресурсного обеспечения (закупки) как ключевой ресурс организации, способный быть собственно эффективным и создавать необходимые возможности для эффективности производства, управления и удовлетворения потребителей конечным продуктом в целом, мы должны объективно оценивать условия повседневной деятельности и особенности основных явлений, происходящих как внутри процессов ресурсного обеспечения, так и окружающей его среды (рис. 7.1).

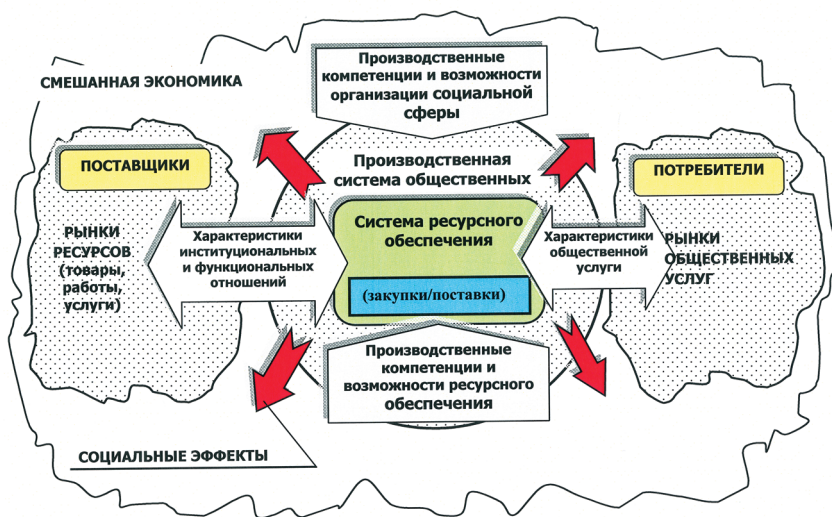


Рисунок 7.1. Обобщённая портретная модель «среды» формирования основных экономических связей системы ресурсного обеспечения и закупочной деятельности в условиях производства общественных услуг

Потенциально рынок общественных услуг сегодня может формироваться за счёт четырёх групп производителей, по форме представляющих собой отдельные органы государственной власти, непосредственно организации

социальной сферы, работающие в условиях «социкоммерческого» характера и смешанного финансирования, коммерческие организации с государственным участием, а также коммерческие организации с частным капиталом.

Очевидно, что эффективность производственной деятельности и её управления для всех этих организаций вне зависимости от их формы происхождения всегда должна быть максимизирована, а конечный экономический продукт – индивидуально востребованным и ценным, а значит, в итоге приносить абсолютное удовлетворение каждому конкретному его потребителю.

Поэтому для достижения максимального уровня эффективности, несомненно, в этой ситуации от производителей общественных услуг потребуются полная адекватность всех внутренних видов деятельности и их соответствие формулируемому для них рынком составу требований как со стороны потенциальных поставщиков, так и потребителей услуг.

Историческая диалектика экономического развития и многочисленные исследования свидетельствуют о том, что отношения между хозяйствующими субъектами в производственных процессах, по существу, всегда были детерминированы одновременным существованием некоего баланса между двумя форматами правил экономического поведения, установленных как для субъектов свободного рынка, так и государственного сектора экономики, «...характеризуя в конечном итоге совместимость частной инициативы и государственной активности, а не их взаимоисключаемость»¹⁶³.

Социальная сфера производства общественных благ в этих условиях не является экономическим исключением.

Сегодня такое положение вещей не только должно быть осознано, но и грамотно использовано в вопросах достижения реальной эффективности в процессах ресурсно-

¹⁶³ Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М.: Институт экономики РАН, 2008. С. 22.

го обеспечения и закупок ресурсов для нужд производства общественных услуг. В результате государственное участие в экономических отношениях не только категорически не должно противопоставляться рыночной организации хозяйственной деятельности организаций социальной сферы, а, напротив, активно и сбалансированно расширять границы действия эффективности лучших современных механизмов. В этой ситуации необходимо учитывать, что сегодня «...само государство является рыночным субъектом, поведение которого определяется его специфическими интересами и имеющимися ресурсами. В этом смысле оно ничем не отличается от других участников рынка»¹⁶⁴.

Поэтому становится очевидным, что от того, кем и как будут сбалансированы интересы и предлагаемые механизмы государственных и рыночных регуляторов, будут также во многом предопределены и эффективность использования ресурсов, организация и управление ресурсным обеспечением, закупочными процессами в целях формирования необходимого уровня ценностей в процессах производства общественных услуг.

В этих обстоятельствах с экономической точки зрения объективно формулируется ряд актуальных в настоящее время вопросов: кто такой сегодня, по сути, производитель общественных услуг; какова его реальная экономическая сущность производственной деятельности и в каких условиях он сегодня работает.

Анализ существующего законодательства свидетельствует о том, что производитель общественных услуг – это созданная государственными, муниципальными органами «некоммерческая» организация, имеющая широкоформатный спектр статусов, компетенций и целевых установок, используемых в своей хозяйственной деятельности, ключевая и значительная часть которых нормируется государственными регуляторами.

¹⁶⁴ Там же.

Однако реальное положение вещей в данной сфере давно находится за пределами вышеуказанных юридических императивов, а так называемые «некоммерческие» организации давно и во многом сориентированы, в том числе и на уровне государственной политики, на производственную деятельность в условиях общих рыночных механизмов, максимального извлечения прибыли в рамках государственных заданий и коммерческих программ. По данным экспертов, доля финансирования социальной сферы за счёт консолидированных бюджетных ресурсов сопоставима сегодня с долей вложения в неё непосредственно личных средств граждан.

Не учитывать масштабность природы данных «социокоммерческих» обстоятельств – значит создавать искусственные условия для блокировки процессов эволюционного прогресса, несвоевременной производственной адаптации к технологиям извлечения максимальной эффективности из потенциала хозяйственных возможностей и сдерживания формирования экономически понятного, прозрачного и надёжного для потребителей цивилизованного рынка общественных услуг.

Производители общественных услуг сегодня во многом получили существенную экономическую самостоятельность в управлении и ведении хозяйства, право распоряжаться ресурсами и формировать конкурентоспособные финальные результаты своей производственной деятельности. В этих условиях производитель общественных услуг как многоцелевая социальная производственная единица несёт всю полноту экономической и социальной ответственности за свои решения, действия и характеристики конечного результата. В такой ситуации организация социальной сферы перестаёт быть «типовой» и становится индивидуальным экономическим субъектом, осуществляющим хозяйственную деятельность на конкурентной основе в условиях «социокоммерческих» процессов. По сути, это когда организация, управление и функциональные техно-

логии находятся в неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости от уровня эффективности при достижении поставленных перед ней социальных и коммерческих целей.

В обстановке текущего экономического выбора модернизационных приоритетов в социальной сфере одним из стратегических источников интенсификации развития производства общественных услуг и повышения его эффективности является способность производителя *обеспечить формирование нужной среды* для эффективного структурирования и трансформации ресурсов в результате их «кругооборота» в производственном процессе.

Таким образом, право выбора и максимальное удовлетворение спроса потребителя производимыми общественными услугами, управление их качеством и себестоимостью, оперативность организационно-функциональных производственных процессов и развитие конкуренции, концентрация внимания на выработке социокоммерческих стратегий хозяйственной деятельности, непрерывно приносящих добавленную ценность общественной услуги, постоянное совершенствование производственных функций и увеличение их вклада в общую эффективность производителя услуг – это только тот неполный круг ключевых вопросов, формулирующихся сегодня новыми экономическими условиями перед любым производителем общественных услуг.

В качестве объективного результата производственной деятельности в социальной сфере сегодня выступает экономический продукт в виде «общественной услуги» (public services).

Главной функцией такого продукта является «физическое и социальное воспроизводство человека» в форме здоровья, знаний, социальной помощи¹⁶⁵.

Отметим, что понятие «общественная услуга» как экономический продукт имеет достаточно широкие

¹⁶⁵ *Осадчая Г.И.* Социология социальной сферы : Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проспект, 2003. С. 8, 64–68.

сущностные границы, в рамках которых такая услуга идентифицируется с разных позиций на общественном, государственном, производственном и потребительском уровне.

В указанных границах общественные услуги – это:

- услуги, имеющие приоритетное (базовое) значение для общества, государства и потребителя (услуги в сфере здравоохранения, образования, социальной помощи);
- услуги, предполагающие определённую государственную политику в социальной сфере;
- услуги, предполагающие определённую экономическую государственную модель их предоставления;
- услуги, предполагающие определённую схему финансового обеспечения их производства за счёт бюджетных и/или внебюджетных средств;
- услуги, предполагающие определённый организационно-экономический формат производственных и управленческих процессов в условиях деятельности того или иного производителя услуг в социальной сфере (больница, школа, учреждение социальной помощи, казённое, бюджетное, автономное, частное и т.д.).

Анализ данных формулировок показывает, что, по существу, система ресурсного обеспечения является неотъемлемым внутренним элементом достаточно широких и разнохарактерных направлений отношений потребителей, государства и общества в целом, формирующих различные экономические и социальные свойства общественной услуги в ходе её производства.

Одним из ключевых аспектов, требующих понимания условий процесса создания качественных общественных услуг, являются производственные ресурсы (товары, работы, услуги).

Анализ хозяйственной деятельности организаций социальной сферы показывает, что понятие «товары, работы, услуги», используемое в федеральных закупочных правилах, в процессах производства общественных услуг,

по своей экономической сущности идентифицируются как «производственные ресурсы», которые становятся «входящими» экономическими продуктами с фактически завершёнными функциональными, техническими, эксплуатационными и потребительскими характеристиками.

По существу, «производственные ресурсы», закупаемые в социальной сфере экономики, – это структурированная, динамично трансформирующаяся в производственных процессах совокупность внешних, внутренних экономических продуктов и непосредственно потребителей, направленных на формирование требуемого уровня характеристик произведённых общественных услуг. Данная особенность в контексте соотнесения экономического смысла государственных/муниципальных закупок и социальной сферы производства делает очевидными взаимосвязь и понимание того, как в процессе хозяйственной деятельности характер понятия «закупки для государственных и муниципальных нужд» для производителя услуг трансформируется прежде всего в закупки ресурсов для нужд производства общественных услуг.

По своей значительной универсальности и законченности характеристик такие ресурсы в рамках подавляющего количества производственных процессов не требуют последующей доработки (медицинское, школьное оборудование, лекарственные средства, изделия медицинского назначения, мягкий инвентарь, продукты питания, энергетические и топливные ресурсы и т.д.) со стороны производителя общественных услуг. Одновременно они обладают широким альтернативным спросом у поставщиков со стороны частного сектора экономики и розничных потребителей.

Эти факторы кардинально усиливают стратегическую роль, значимость и ответственность системы ресурсного обеспечения/закупочной деятельности в процессе формирования экономических и социальных характеристик хорошей общественной услуги.

Такое положение вещей свидетельствует о том, что в целях установления и поддержания эффективных хозяйственных связей закупочная деятельность для производства хороших общественных услуг нуждается в механизмах, обеспечивающих высокую степень экономической автономности от государственного регулирования и гибкости, мобильности управления и оперативности принятия решений, быстрого действия реализации и высокий уровень профессиональных предпринимательских способностей.

Поэтому насколько эффективно через систему ресурсного обеспечения будут выстроены хозяйственные связи производителя услуг с рынком ресурсов, настолько выше и будут социальные эффекты на рынке общественных услуг.

В текущих условиях основная роль в формировании рынка общественных услуг на территории России принадлежит организациям социальной сферы, а механизм определения поставщика производственных ресурсов регулируется едиными *жёсткими* федеральными правилами, лишаящими производителя данных услуг возможности выстроить свою закупочную деятельность в направлении эффективного производства и удовлетворения запросов потребителей. В результате этого под воздействием единых правил в организациях социальной сферы искусственным образом формируются *типовые* системы ресурсного обеспечения, которые, в свою очередь, воспроизводят общую по природе для всех дисфункциональность к требующейся производственной эффективности. Обслуживание таких «антиэффектов» неминуемо включается в себестоимость общественной услуги и автоматически ложится на плечи налогоплательщиков, а потребитель, в свою очередь, недополучает оплаченной ценности на сумму эквивалентных издержек. Безусловно, как показывают исследования, данная практика создаёт комфортные условия для централизованного административного

внешнего контроля, но только не для развития процессов повышения эффективности производства и рынка общественных услуг.

Однако в целом такое «общее» и универсальное понимание закупок становится совершенно оторванным как от отраслевой «природы» характеристик организационно-функциональных процессов производства и требующихся соответствующих закупочных стратегий, так и производимого уровня эффектов в конкретной общественной услуге. Особенно наглядно это происходит, когда для эффективного исполнения государственного и коммерческого задания, а по сути *производственного задания*, требуется «другая» по уровню возможностей закупочная деятельность, гарантирующая непрерывное достижение эффектов в динамично меняющихся рыночных условиях современной экономики.

В такой обстановке организация социальной сферы как производитель общественных услуг в контексте установленных федеральных «закупочных правил» трансформируется в малосвязанного с производством «заказчика», у которого формирование системы ресурсного обеспечения (особенно закупочная деятельность) остаётся за скобками единого функционального комплекса взаимосвязанных производственных и экономических отношений, основанных на принципах эффективной организации и общего управления производственными процессами.

В то же время ежедневно производитель общественных услуг, в соответствии с установленными требованиями федеральных правил закупочной деятельности, создаёт громадный по объёму и малоценный с точки зрения эффективности производства и самого потребителя общественных услуг такой продукт, как *информация*, состоящая из множества самоотчётов для внешних администраторов, малополезных планов, не взаимосвязанных с графиками хозяйственной деятельности и других трансакций, не отражающихся положительно на воспроизводстве требуемого

уровня эффектов непосредственно в самой общественной услуге для её потребителя.

Поэтому возникает ключевой вопрос, готовы ли мы ежедневно оплачивать очевидный экономический ущерб за счёт средств налогоплательщиков, и если да, то ради какого смысла. Понятно и другое: организацию такой деятельности в условиях эффективного корпоративного производителя сегодня трудно даже себе представить.

Таким образом, на финальной стадии хозяйственной деятельности правила могут быть исполнены, но нужных общественных услуг для удовлетворения потребителя производиться по-прежнему не будет. При этом деятельность будет приводить к значительным непроизводительным расходам и невозможности полноценной адаптации конечного продукта под конкретного потребителя (рынок – это максимизация кастомизации услуг), особенно в случаях, проводимых по единым правилам, в том числе в условиях так называемых совместных аукционов, когда для каждого потребителя закупаются одинаковые, усреднённые по свойствам ресурсы с одинаковой производственной неэффективностью.

Так, например, в июле 2013 г. на заседании Президиума Госсовета Президент России В.В. Путин привёл данные, согласно которым «лишь 35,4% граждан страны удовлетворены уровнем медицинской помощи». В текущих условиях оценка ситуации по-прежнему мало чем отличается.

В связи с этим следует отметить, что «неэффективные услуги (в которых ресурсы используются неправильно или растрачиваются) понижают общий уровень здоровья, образования или благосостояния потребителей по сравнению с тем, каким он мог быть»¹⁶⁶. В данном контексте ресурсом также непосредственно признаётся

¹⁶⁶ *Ле Гранд Д.* Указ. соч. С. 22.

и ресурсное обеспечение как один из видов деятельности организации, производящей общественные услуги.

В конечном итоге, если в большинстве случаев закупки ресурсов приводят при работе с рынком поставщиков и потребителей общественных услуг к *нежелаемому результату*, становится очевидным, что деятельность осуществляется не по эффективным технологиям. Анализ оценки результатов используемых технологий ресурсного обеспечения в организациях социальной сферы с учётом требуемой специфики их производственной деятельности данное положение подтверждает в полном объёме.

В частности, если сегодня в закупочных процессах по федеральным условиям формируются одни и те же неэффективные результаты в разных регионах и номенклатуре закупаемых ресурсов, то становится очевидным, что в данных проблемах, по существу, виновны не столько человеческий фактор и характеристики закупаемых ресурсов, сколько используемые технологии торговых отношений.

В этих условиях для эффективного участия в формировании качественного рынка общественных услуг организации социальной сферы должны из типовых по экономическому и производственному характеру поведения трансформироваться в конкурентоспособных, саморазвивающихся по своему функционалу уникальных производителей, расширяющих значительным образом возможности выбора для потребителей соответствующего вида и эффектов произведённого конечного продукта (рис. 7.2).

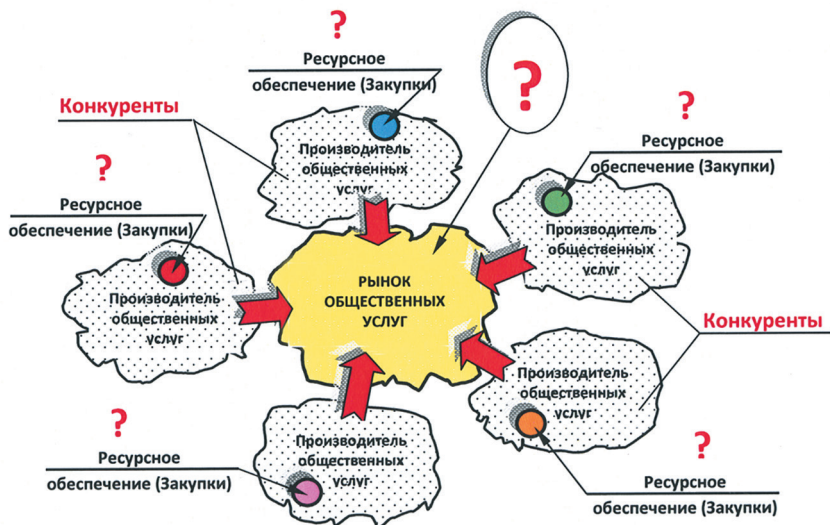


Рисунок 7.2. Принципиальная схема формирования ресурсного обеспечения (закупок) производителей организаций социальной сферы

Для таких организаций внутренняя деятельность, направленная на ресурсное обеспечение, как и все её элементы, также должна иметь *индивидуальные* возможности её адекватного соответствия эффективности производства и удовлетворения потребителей. Для этого в каждой отдельно взятой организации социальной сферы потребуется формирование *индивидуальной системы ресурсного обеспечения (закупок)*, учитывающей характер производственной деятельности, возможности организации и способности сконцентрированных в ней человеческих ресурсов.

В целом успех системы закупок как стратегического ресурса для любого производителя общественных услуг во многом будет обусловлен формированием соответствующих условий для развития уникального набора ключевых имманентных характеристик, проектирова-

ния отличительных закупочных стратегий и преимуществ с учётом особенностей внутренних межфункциональных организационно-управленческих процессов. В этих условиях организации социальной сферы необходимо в своей деятельности установить эффективную производственную взаимосвязь экономической пользы и смысла общественной услуги с системой закупок материальных ресурсов.

Поэтому в основе концепции модернизации социального сектора экономики в первую очередь должно лежать наполнение производственных отношений необходимой экономической сущностью и смыслом, максимально приближенными институционально и по эффективности к аналоговым процессам воспроизводства нужных эффектов, присущих частному сектору общественного производства.

Ответы на существующие сегодня вопросы производителям общественных услуг нужно искать на пути эффективной концентрации необходимых усилий на основных источниках упущенных потенциальных возможностей системы ресурсного обеспечения организаций и её закупочной деятельности.

Решение существующей проблематики требует досконального анализа функционирующей у нас в стране системы государственных закупок в сфере производства общественных услуг, а от государственных регуляторов – *других экономических подходов*, обеспечивающих расширение возможностей для воспроизводства взаимовыгодных хозяйственных связей и повышения уровня качества конечного экономического продукта закупочной деятельности. Как следствие этого, будут во многом создаваться необходимые условия для повышения эффективности производства и его управления, гарантированный уровень удовлетворения потребителей и формирование национального рынка качественных общественных услуг.

7.2. Государственные закупки в социальной сфере Липецкой области

Актуальность ускоренной модернизации и эффективного развития социальной сферы экономики особое понимание и значение сегодня приобретает на уровне субъектов Российской Федерации. Основной массив государственных полномочий и непосредственно организаций, связанных с производством общественных услуг, сконцентрирован именно на региональном уровне.

С этой точки зрения становится очевидным, что, по существу, организация и эффективность функционирования региональных производителей общественных услуг в социальной сфере детерминирована целым рядом разнохарактерных и разноуровневых факторов:

- компетенциями федеральных регуляторов и качеством установленных ими соответствующих правил хозяйственной деятельности (бюджетных, закупочных, учётных и т.д.);
- региональным воздействием стратегий социально-экономического развития территорий и бюджетными возможностями, позволяющими реализовать соответствующие государственные и коммерческие задания по производству общественных услуг;
- производственными стратегиями/способностями отдельно взятого производителя гарантировать потребителю необходимый уровень качества и удовлетворённости от производимого экономического продукта;
- приоритетами самого потребителя.

Как показали время и практика, такая разнокачественная совокупность факторов формирует отдельный специфический сегмент экономики общественного производства, мало интегрированный в эффективное производственное и экономическое пространство с требуемой для национального хозяйства и общества результативностью.

В этих условиях особую важность и социально-экономический интерес приобретают возможность и необходимость посмотреть на государственные закупки не со стороны обобщённых, весьма «размытых» макроподходов федерального/регионального уровня регуляторов и «абстрактного» заказчика, а с позиции общественных закупок как конкретного стратегического «производственного фактора», формирующего ключевые предпосылки для удовлетворения потребностей каждого производителя в требуемых материальных ресурсах. Это особенно актуально в условиях отдельной организации, реализующей требования эффективного производства и использования ограниченных бюджетных ассигнований, постоянного повышения качества общественных услуг и удовлетворённости ими конкретных потребителей.

Принимая во внимание то обстоятельство, что Липецкая область как субъект Российской Федерации на сегодня является одним из ведущих, динамично развивающихся регионов, а также учитывая единые государственные правила функционирования социальной сферы во всех субъектах РФ, полагаем, что основные тенденции и отдельные параметры закупочной деятельности организаций социальной сферы как производителей общественных услуг, формирующиеся на примере Липецкой области, в той или иной степени будут характерны для социальных сфер всех регионов РФ.

За последние 7 лет на исполнение государственных, муниципальных функций и производство общественных услуг объём средств, выделяемый ежегодно на закупки материальных ресурсов (товары, работы, услуги) из консолидированного бюджета Липецкой области, остаётся предельно стабильным и составляет в среднем более 21,3 млрд руб. (табл. 7.1).

С учётом развития социальной сферы этот объём выделяемых в период 2009–2013 гг. на данные мероприятия бюджетных ассигнований сохранял положительную динамику среднего темпа ежегодного прироста на уровне 11%.

Однако в кризисные периоды, возникающие в экономике РФ (2008–2009; 2014–2015), несмотря на общую динамику роста расходов консолидированного бюджета области, осуществляется дополнительная индексация расходов (субсидии/пособия), связанных с социальной помощью населению и заработной платой работникам социальной сферы, которые, в свою очередь, не связаны с непосредственным приобретением ресурсов для производства общественных услуг. В результате таких явлений наблюдается некоторое сокращение доли государственных и муниципальных закупок. В частности, в период 2014–2015 гг. такое сокращение достигло 10%. Таким образом, за последние 7 лет ежегодный средний прирост объема закупок в регионе составил 4%.

Таблица 7.1

**Основные характеристики региональных закупок
для государственных и муниципальных нужд
Липецкой области**

Экономические параметры	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы консолидированного бюджета области, млрд руб.	39,3	39,9	44,7	47,3	51,3	54,0	58,8
Объем государственных и муниципальных заказов, млрд руб.	16,6	21,4	21,7	22,9	25,3	20,9	20,4
Доля государственного и муниципального заказов области в расходах консолидированного бюджета области, %	42	54	49	48	49	39	35

Несмотря на сложившийся в последние 2 года негативный характер развития российской экономики в целом, общая доля государственных и муниципальных закупок

за последние 10 лет остаётся существенной и в среднем составляет 45% от объёма консолидированного бюджета Липецкой области (рис. 7.3).

На территории Липецкой области для реализации государственных и муниципальных полномочий в различных сферах жизнедеятельности региона создано порядка 2 тыс. разнопрофильных по целям и задачам учреждений, в том числе и в социальной сфере экономики в таких отраслях, как здравоохранение, образование, социальная защита, культура, физкультура и спорт. В настоящее время закупочную деятельность в регионе организуют 5036 сотрудников.

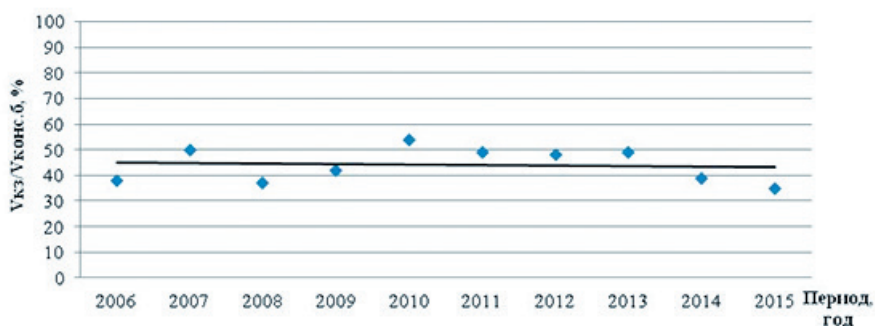


Рисунок 7.3. Динамика доли объёма региональных закупок в консолидированном бюджете Липецкой области за период 2006–2015 гг.

По результатам обследования основных организаций здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры, физкультуры и спорта Липецкой области на анализе данных 2011–2015 гг., доля закупок ресурсов в общем объёме произведённых общественных услуг находится в пределах от 27 до 37%, что свидетельствует о достаточно существенной стратегической значимости влияния закупочной деятельности на эффективность производства и качество общественных услуг (табл. 7.2).

Таблица 7.2

Объём доли закупок в структуре основных направлений расходов производства общественных услуг в социальной сфере Липецкой области

Отрасли социальной сферы производства общественных услуг	Средняя доля закупок в структуре, %
Социальная сфера	34,0
В том числе: Здравоохранение	37,0
Образование	31,8
Социальная защита	26,3
Культура	28,7
Физкультура и спорт	36,3

Ежегодно при установлении хозяйственных связей с поставщиками товаров, работ, услуг примерно 45% прямых контрактов от общего объёма региональных закупок приходится на приобретение производственных ресурсов для создания общественных услуг в основных отраслях социальной сферы Липецкой области (здравоохранение, образование, социальная защита и культура). Анализ структуры используемых способов закупок за период 2009–2015 гг. свидетельствует об отсутствии существенных колебаний в предпочтениях заказчиков и определённой характерной стабильности используемых транзакций в процессах осуществления закупок (рис. 7.4).

В среднем за прошедшие 7 лет сложилась следующая структура способов осуществления закупок: торги составили 33%, котировки – 5%, закупки малого объёма – 13%, закупки у единственного поставщика – 49%.

Такой характер структуры во многом предопределён целым рядом специфических факторов, в том числе:

- жёсткие нормативные требования федерального закупочного законодательства по способам и номенклатуре закупаемых ресурсов;
- сложившаяся структура ежегодных индивидуальных и уникальных номенклатурных потребностей;
- производственная необходимость оперативного приобретения ресурсов, с учётом возможностей минимизации транзакционных издержек на подготовку выхода на рынки ресурсов;
- соответствующий уровень квалификации специалистов, занимающихся закупочной деятельностью.



Рисунок 7.4. Структура способов осуществления закупок в общем объёме консолидированного заказа Липецкой области, %

Вместе с тем данная структура свидетельствует о том, что потенциал федеральных правил в достижении параметров эффективности в сочетании с характером деятельности, профессиональными способностями и возможностями специалистов, занимающихся закупочной деятельностью, во взаимосвязи с качеством регионального рынка ресурсов и поставщиков фактически исчерпан, о чём свидетельствует устоявшаяся структура способов установления хозяйственных связей (определение поставщиков товаров, работ, услуг).

Безусловно, ключевое внимание в регулировании закупочной деятельности отводится *конкурентным процедурам закупок*.

Складывающаяся структура использования конкурентных процедур в форме торгов (конкурсы, аукционы), запросов котировок показывает, что заказчик при жёстко установленном выборе способа определения поставщика осуществляет закупки на аукционах (табл. 7.3).

Таблица 7.3

Характеристики структуры используемых конкурентных способов закупок ресурсов в Липецкой области в период 2011–2015 гг.

Консолидированный уровень/сфера конкурентных закупок	Структура способов в общем объёме ежегодных конкурентных закупок ресурсов Липецкой области 2011–2015 гг., %	
	Торги (конкурсы/ аукционы)	Запросы котировок
Региональные закупки в целом	74	26
Социальная сфера	78	22
В том числе:		
Здравоохранение	76	24
Образование	85	15
Социальная защита	80	20
Культура	59	41
Физкультура и спорт	52	48

Анализ динамики изменений внутренней структуры конкурентных способов определения поставщика показывает, что такая тенденция возникла не по причине повышения профессионального уровня производителей общественных услуг при работе в рыночной среде и не в связи с тем, что региональный рынок поставщиков стал более развитым и конкурентным. Это стало результатом

реализации положений ФЗ-44 в части изменения закупочных правил, ограничивающих административным образом годовые возможности производителей общественных услуг на использование способа запроса котировок. До внесённых изменений доля торгов и запросов котировок в период 2011–2013 гг. была на одинаковом уровне. В результате в поисках производственной эффективности производитель общественных услуг продолжает расходовать внутреннюю энергию (ресурсы организации), ввиду производственной необходимости и низкой квалификации, под любыми предлогами на преодоление искусственно установленного закупочного федерального «вето».

В среднем за период 2011–2015 гг. примерно 72%, или 13 392 ед. объёма от всех ежегодно используемых конкурентных процедур в сфере региональных закупок осуществляется в социальной сфере Липецкой области.

Оценка эффективности закупочной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок, по существу, на сегодня сводится к рассмотрению показателя полученной экономии средств в ходе проведённых торгов. В основе оценки такой экономии лежит разница между начальной ценой контракта, предлагаемой заказчиком, и ценой, сложившейся по результатам оценки предложений поставщика с использованием регламентированных процедур. Так, за период с 2011–2015 гг. ежегодная средняя экономия бюджетных средств составила 19 коп. с каждого рубля при проведении закупок ресурсов с помощью конкурентных процедур (рис. 7.5).

В то же время надёжность показателя «экономия» в целом достаточно невысокая, так как установление начальной максимальной цены контракта осуществляется заказчиком на основании предложений потенциального круга работающих на соответствующем ресурсном рынке поставщиков, которые, как правило, поступают со значительным уровнем ценового завышения.

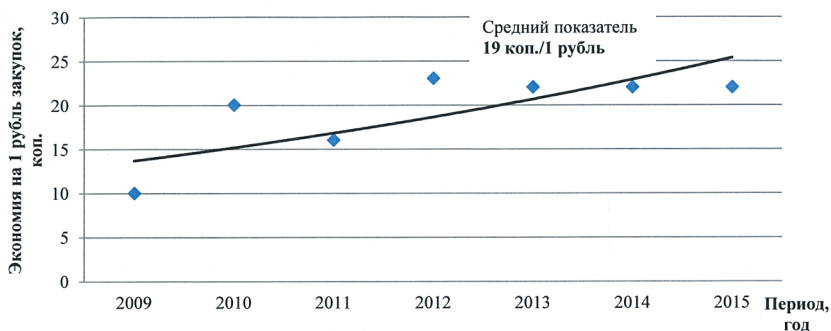


Рисунок 7.5. Динамика экономии бюджетных средств по результатам торгов за период 2009–2015 гг. в Липецкой области

Анализ существующей практики, проведённый по результатам полученных заказчиками запросов предложений от поставщиков, показывает, что такое завышение находится на уровне не менее 20% и выше от начальной цены контракта, которая сложилась на соответствующих рынках предложений на этапе вступления покупателя и продавца в переговоры по конкретной интересующей их индивидуальной сделке.

Несомненно, это связано с требованиями государственного закупочного законодательства, рисками и издержками поставщика, его безразличием к данным закупкам, участием и «не победой» в процедурах на поставки товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд. Поэтому экономия в 19%, но заведомое превышение ценовых предложений рынка на 20% и выше указывает на то, что установленный федеральный механизм закупок ресурсов работает не в пользу эффективности производителя общественных услуг.

В свою очередь, интересна также оценка общего потенциала возможностей эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на закупки товаров, работ и услуг. С учётом средней величины экономии на торгах

в размере 19% нетрудно оценить ежегодный минимальный уровень «потенциальных возможностей и выгод» в случае, если бы весь объём закупок был проведён в условиях конкурентных по сути и экономическому смыслу процессов (рис. 7.6).

Другим важнейшим, на наш взгляд, показателем в оценке эффективности закупочной деятельности является количество закупочных процедур, победитель в которых определялся не в условиях конкурентной борьбы, то есть тогда, когда по нормам федерального законодательства такие торги были признаны несостоявшимися.

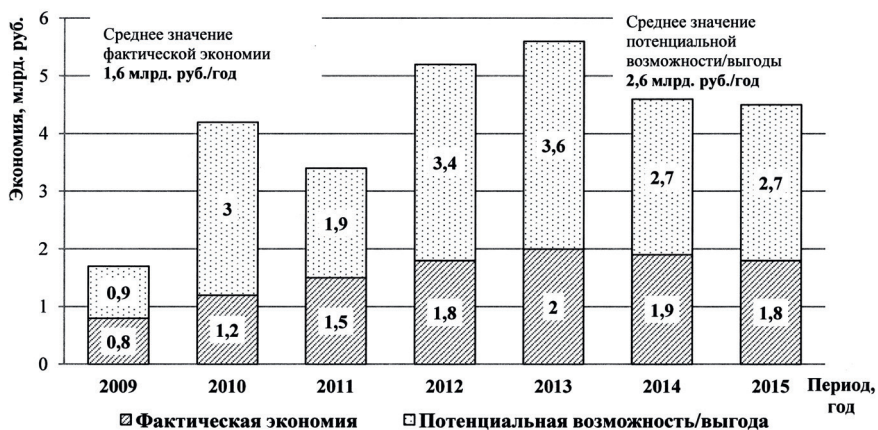


Рисунок 7.6. Потенциальная экономия в случае размещения всего объёма закупок на торгах в период 2009–2015 гг. в Липецкой области

Анализ результатов проведенных закупочных процедур за период 2011–2015 гг. свидетельствует о том, что в Липецкой области средний уровень несостоявшихся процедур в общем объёме проведённых конкурентных торгов ежегодно составляет 41% по количеству и 48% по сумме (табл. 7.4)

Таблица 7.4

**Основные параметры эффективности закупочной
деятельности Липецкой области
в период 2011–2015 гг.**

Уровень полномочий	*Характеристики закупочной деятельности	Период деятельности					Средние значения за 2011–2015 гг.
		2011	2012	2013	2014	2015	
Консолидированные государственные и муниципальные закупки	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	45	41	49	36	34	41
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	53	53	51	42	41	48
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	8145,7	10 171,0	7880,3	7256,3	6546,9	8000,0

*По данным Единой информационной системы в сфере закупок.
URL: <http://zakupki.gov.ru>

Таким образом, в условиях эффективно проведённых закупочных конкурентных процессов при средней экономике на торгах в 19% (1,8 млрд руб.) фактически упущенная ежегодная выгода составила в среднем 1,5 млрд руб. (переплаченная стоимость закупаемых товаров, работ, услуг), или 7,2% от общего объёма ежегодно выделяемых средств из консолидированного бюджета области на закупки материальных ресурсов для государственных и муниципальных нужд (рис. 7.7).



Рисунок 7.7. Оценка упущенной выгоды/экономии в случае состоявшихся торгов, проведённых государственными и муниципальными заказчиками Липецкой области в период 2011–2015 гг.

В результате *потенциальная эффективность* закупочной деятельности (экономия на торгах + упущенная выгода) по Липецкой области в случае полного объёма состоявшихся торгов ежегодно составляла бы источник бюджетных средств в сумме 3,3 млрд руб. Иными словами, даже в условиях ограниченного использования регионами конкурентных процедур уровень упущенных выгод в результате только несостоявшихся торгов достаточно существенен и, по нашим оценкам, в целом по Российской Федерации ежегодно может находиться в пределах примерно 285,5 млрд руб.

Существенную роль в закупочной деятельности играет *человеческий фактор*. Эксперты в сфере закупочной деятельности определили современную структуру базы знаний, формирующую профессиональный уровень специалистов и необходимых для воспроизводства соответствующих эффектов в процессах хозяйственной деятельности. В данную базу вошли такие основные направления специальных знаний, как экономика, маркетинг, менеджмент, бухгалтерское дело, информационные технологии, этика и философия.

В свою очередь, в 2015 г. Министерством труда и социальной защиты РФ был утверждён профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок», в рамках которого основной целью этого вида профессиональной деятельности является «контроль и управление закупками для эффективного и результативного использования средств, выделенных для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд»¹⁶⁷. Однако для успешной реализации данного стандарта необходимо создать возможности организациям социальной сферы самостоятельно, в рамках стратегий ресурсного обеспечения (закупок) производства общественных услуг, формировать стандарты эффективности и результативности.

По состоянию на начало 2016 г. в Липецкой области на постоянной основе осуществляют закупочную деятельность в государственной, муниципальной и социально-отраслевой сферах производства 5036 специалистов, из них 563 человека входят в состав контрактных служб, 1740 человек являются контрактными управляющими, 1475 человек входят в состав комиссий по закупкам (единых, аукционных, котировочных), 1787 человек осуществляют координирующие функции.

В целях понимания реальной ситуации в этом направлении нами была проведена оценка состояния базы профессионального уровня – по формальному признаку наличия соответствующего профильного образования у специалиста, занимающегося закупочной деятельностью на постоянной основе в учреждениях социальной сферы Липецкой области.

Обследованию было подвергнуто 65% специалистов сферы закупок ресурсов. Поскольку характер ситуации в этой сфере меняется очень медленно, можно с доста-

¹⁶⁷ Приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере закупок”» // Специализированный правовой сайт КонсультантПлюс. М., 1992. URL: <http://www.consultant.ru>

точной долей вероятности считать, что это современная структура основы профессиональной базы человеческого капитала, осуществляющего закупки ресурсов и участвующего в создании фундамента социальных эффектов в процессах производства общественных услуг (табл. 7.5).

Таблица 7.5

Структура профессионального уровня специалистов, осуществляющих закупки в социальной сфере Липецкой области

Отраслевая сфера деятельности	Основные направления базового образования, %					
	Экономическое	Юридическое	Педагогическое	Медицинское	Техническое	Прочее
Здравоохранение	46	6	1	29	10	8
Образование	44	4	26	1	16	8
Социальная защита	54	10	7	4	9	16
Культура	42	6	8	2	9	34
Физкультура и спорт	50	8	25	–	14	3
Другие отрасли	42	7	8	7	19	17

Результаты обследования показывают, что больше половины сотрудников не имеет профильного базового экономического образования, а половине общей численности требуется как минимум повышение квалификации. В этой ситуации становится очевидным, что потенциал профессионального уровня, по существу, указывает на несоответствие их возможностей требующимся для эффективной реализации производственных задач в процессе создания качественных общественных услуг.

Такие «специалисты» в своей деятельности закладывают, по существу, «шопинговые», бытовые стратегии розничных покупателей, что не приемлемо для эффективности

в условиях современного производства. Одновременно становится очевидным и то, что запроектированные в федеральных «закупочных правилах» технологии формируются без учёта уровня профессиональных возможностей и способностей в соответствующих сферах хозяйственной деятельности. При такой ситуации для одних специалистов закупочные правила могут являться сдерживающим фактором в развитии, а для других просто не будут достигаемыми в их исполнении, а значит, и получении необходимого уровня экономической эффективности в процессе производства общественных услуг.

Эта очередная «дисфункциональность» и будет, в свою очередь, во многом определять реальное качество закупочной деятельности конкретного производителя общественных услуг и её вклада в общую конечную эффективность хозяйственной деятельности.

7.3. Основные направления развития взаимосвязи государственных закупок и производства общественных услуг в социальной сфере

Современная концепция развития экономики во многом основана на эффективности человеческого фактора. Формирование рынка качественных общественных услуг есть ключевое экономическое и социальное условие для повышения уровня ценности человеческого капитала любого государства.

Люди заслужили за оплачиваемые налоги право иметь цивилизованный рынок качественных общественных услуг. В этих условиях организации социальной сферы производители общественных услуг становятся абсолютными конкурентами, борющимися за право их выбора конкретным потребителем.

Эффективное ресурсное обеспечение (закупки/поставки) производства общественных услуг даёт суще-

ственные возможности производителям повысить конкурентоспособность конечного продукта и тем самым повысить свою роль, заняв надлежащее место в создании рынка услуг.

В такой ситуации дальнейшее становление системы ресурсного обеспечения и её ключевого элемента – закупочной деятельности для эффективного производства общественных услуг должно быть жёстко детерминировано модернизационными целями и инструментами социального сектора экономики, которые были сформулированы в 2011 г. в докладе тогда ещё Председателя Правительства РФ В.В. Путина в Государственной думе РФ: «...Считаю важным остановиться на нашем фундаментальном подходе к развитию социальной сферы. *Государство должно не командовать повседневной хозяйственной деятельностью десятков тысяч детских садов, школ, больниц, поликлиник, социальных центров, а безусловно гарантировать* людям получение бесплатных и качественных социальных услуг»¹⁶⁸.

В этом контексте «безусловно гарантировать» – означает обеспечение со стороны государства и его ведомств производителям общественных услуг и их внутренним видам деятельности необходимых условий для самостоятельного эффективного производства, управления и удовлетворения каждого потребителя. Несмотря на это, сегодня по-прежнему остаётся без ответа вполне закономерный вопрос, почему в социальной сфере собственные (ведомственные) цели государства и хозяйственной деятельности производителей общественных услуг продолжают оставаться приоритетом перед интересами самого потребителя конечного экономического блага?

Эта проблема существенным образом касается и сферы закупочной деятельности, где характер сегодняшней

¹⁶⁸ Выступление Председателя Правительства РФ В.В. Путина в Государственной думе РФ с отчётом о деятельности Правительства РФ за 2011 г. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/18671/print/>

организации и поведения в процессе ресурсного обеспечения, несмотря на острую необходимость и максимально возможную востребованность в своей эффективности, воспроизводит весьма низкие экономические эффекты в производимой общественной услуге. Есть несколько причин для такого результата, ключевыми из которых являются функциональная и институциональная основы деятельности (технологии и правила, формирующие условия и ограничения), по которым происходят закупки ресурсов (товары, работы, услуги) для нужд производства общественных услуг и их доставка до рабочего места производителя.

В ходе их реализации должен не просто и не столько определяться продавец ресурсов, сколько происходить главный экономический выбор: или временного (чужого) поставщика, или долгосрочного и качественного партнёра последующих поставок. Всё это прямым образом формирует выгодные требуемые условия и оптимизированные затраты для обеспечения эффективности производства общественных услуг.

В таком положении ключевыми источниками интенсификации развития производителя общественных услуг и воспроизводства социальных эффектов будут выступать процессы конвергенции с внешней средой (рынки ресурсов/поставщиков) и внутрипроизводственной межфункциональной интеграции структурных элементов организации, системы закупок и ресурсного обеспечения в целом. Это происходит на фоне того, когда современные эффективные отношения в хозяйственной среде между производителями экономических продуктов и поставщиками ресурсов в условиях свободного рыночного регулирования формируются под воздействием общих экономических законов взаимовыгодного сотрудничества.

Одновременно в связи с этим следует отметить и то, что «государственные закупки в основном не отличаются от закупок промышленных компаний. В этой сфере также применимы концепции управления для получения про-

дукции наилучшего качества»¹⁶⁹. Анализ возможностей вклада системы ресурсного обеспечения и закупочной деятельности в процессы эффективности производства в социальной сфере и их существенное влияние на конечные характеристики общественной услуги свидетельствует о том, что данный потенциал в современных условиях трудно переоценить, он стратегически очевиден (рис. 7.8).



Рисунок 7.8. Обобщённая модель взаимосвязи основных характеристик общественной услуги и ресурсного обеспечения/закупочной деятельности в условиях производства общественных услуг

В частности, высокое качество общественной услуги во многом детерминировано качеством ресурсного обеспечения и используемых технологий в закупочной деятельности.

¹⁶⁹ Линдерс Майкл Р., Фирон Харольд Е. Управление снабжением и запасами. Логистика. Пер. с англ. СПб.: ООО «Полиграфуслуги», 2006. С. 615.

С другой стороны, качество процессов проведения закупок ресурсов, их организация и система управления – это обеспечение эффективности производства общественных услуг, обеспечивающих минимизацию совокупных «затрат», сопровождающих закупочную деятельность (интеллектуальные, материальные, человеческие, транзакционные, временные), а также уровень квалификации специалистов, обеспечивающих ресурсами хозяйственную деятельность производителя услуг. В этой ситуации вполне очевидным становится взаимосвязь между профессиональным уровнем специалистов, занимающихся обеспечением качественными ресурсами врачей, учителей, социальных работников, и степенью удовлетворения потребителя конечным результатом произведённой для него услуги.

Также очевидна и взаимосвязь между качеством общественной услуги и затратами, связанными с информационным, программным и компьютерным обеспечением закупочной деятельности, которые, в свою очередь, формируют соответствующие условия для эффективных внешне- и внутрипроизводственных трансакций, гибкость и мобильность закупочных процессов, а это безусловная гарантия своевременной закупки не только качественных, но и ценных для хорошей услуги ресурсов, используемых в процессе её производства.

Характеристики качества общественной услуги и ресурсного обеспечения, закупочной деятельности ключевым образом взаимосвязаны общими параметрами «процессов» производства услуги. В частности, в виде такого параметра выступает уровень быстродействия деятельности. Очевидно, что время и скорость приобретения ресурсов для производителя, особенно в сфере здравоохранения, являются социально-критическими факторами в процессе производства услуги. Эти же характеристики являются ключевыми и в оценках качества услуги со стороны потребителя, в том числе косвенно, за счёт гарантированных ресурсных возможностей, способствующих формированию

более высокого уровня вежливости и предупредительности для производителя. Всё это в конечной совокупности определяет степень удовлетворённости качеством произведённой общественной услуги.

Экономической и социальной сердцевиной процесса создания необходимых для человека и общества характеристик не только качества, но и в целом хорошей общественной услуги являются эффективные производство и управление. Эти две составляющие производственного процесса позволяют сбалансировать понимание между эффективностью использованных бюджетных ассигнований и уровнем ценности произведённой общественной услуги.

Безусловно, эффективность закупочной деятельности в процессе производства услуги должна оцениваться с точки зрения её экономических и социальных результатов, а также процессов/действий, оказывающих влияние на качество общественной услуги, в том числе и через последствия, благодаря которым существенным образом изменяется уровень эффектов производства и удовлетворённости потребителя.

В данных обстоятельствах эффективность закупочной деятельности в соотношении с эффективностью производства услуги и управлением её производством как раз и заключается в том, что ценность получаемого закупочного результата должна быть выше той ценности закупочного результата, от которого мы отказались, заплатив данную цену. По существу, реальная «цена» процесса закупки не только измеряется бюджетными средствами и временем, которые были затрачены на участие в производстве общественной услуги, – есть ещё, не в последнюю очередь, соотношённая ценность, которую было бы возможно получить, осуществляя другие по эффективности закупочные процессы¹⁷⁰.

¹⁷⁰ *Зубков Э.* Каков «портрет» хорошей общественной услуги // Липецкая газета. 2013. 28 сентября.

Таким образом, у закупочного результата есть «упущенная ценность», от которой мы по разным обстоятельствам объективного и субъективного характера отказываемся, оплачивая тем самым неэффективную закупочную деятельность, а вместе с ней и неэффективное производство общественной услуги с соответствующим уровнем неудовлетворённости потребителя. В такой ситуации производителю общественных услуг необходимо формировать «ценность» своей закупочной деятельности на базе ряда ключевых установок производственной эффективности в границах, какие ресурсы необходимо и возможно было закупить, как это можно было выгоднее осуществить и какие организационно-управленческие (функционально-институциональные) условия для этого должны быть сформированы.

Ещё одной существенной составляющей производства хорошей общественной услуги являются отношения, связанные с реагированием организаций социальной сферы на нужды потребителей. Поскольку сегодня зачастую характеристики производимых общественных услуг недостаточно отвечают требованиям потребителей как социальной группы налогоплательщиков, решение этих задач для производителя будет находиться в балансе приоритетов реагирования, экономической и социальной эффективности. В этой ситуации в контексте «реагирования» достаточно очевидным становится непосредственное воздействие закупочной деятельности на скорость реакции производителя и на уровень качества общественной услуги.

Иными словами, эффективно организованная и управляемая закупочная деятельность в системе производства услуг должна не только позволять создавать условия для обеспечения запланированного исполнения своевременной доставки до потребителя необходимого объёма, номенклатуры и качества ресурсов, но и оперативно выявлять новые, альтернативные по характеристикам ресурсы, а также устанавливать взаимовыгодные хозяйственные

связи с рынком поставщиков. Такие комплексные организационно-функциональные процессы позволят производителю создавать лучшие по характеристикам общественные услуги, а значит, лучше реагировать на нужды и желания потребителей. Для этого система закупок, несомненно, обязана обладать возможностями максимальной надёжности, быстродействия и необходимой гибкости.

Другой гранью хорошей общественной услуги для её потребителя являются вопросы справедливости производства общественных услуг. В данном аспекте хорошая общественная услуга будет формироваться в таких процессах производства, которые обеспечивали бы равный доступ и качество к произведённому экономическому продукту для всех людей независимо от их социального и экономического положения. В свою очередь, закупочная деятельность производителя во многом может способствовать справедливому производству общественных услуг за счёт своевременного приобретения необходимого количества ресурсов с требующимися характеристиками качества.

В этой ситуации источниками эффектов ресурсного обеспечения (закупок), формирующих экономическую основу для эффективности производства со стороны производителей общественных услуг, будут выступать создаваемые условия: для эффективной конвергенции функциональных и институциональных государственных и рыночных механизмов в процессе ресурсного обеспечения производства общественной услуги; интеграции внутрипроизводственных структурных подразделений организации с системой ресурсного обеспечения на коллаборативной основе (формирование атмосферы сотрудничества на основе доверия); создания эффективной функциональной и институциональной основы операционной деятельности ресурсного обеспечения; эффективного стратегического, тактического и операционного планирования деятельности; максимизации эффективности человеческих ресурсов в системе обеспечения производства; максимизации ценности

ресурсного обеспечения как стратегического ресурса организации, направленного на формирование операционных эффектов деятельности (качество [точность информации], скорость, надежность, гибкость, затраты и непрерывность процессов улучшения), обеспечивающих достижение минимизации стоимости общественной услуги и повышение уровня удовлетворения её потребителя.

Анализ показывает, что в сложившейся ситуации технологии закупок должны приобрести в первую очередь экономическую взаимосвязь развития производства требуемой общественной услуги и смысл обеспечения производителя материальными ресурсами «кратчайшим путём» по «выгодной стоимости» с приоритетом индивидуальности характеристик ресурсов (функциональных, технических, качественных, эксплуатационных) для конкретного потребителя.

Общими стратегическими приоритетами при достижении социальных и экономических эффектов как для процессов производства общественных услуг, так и для ресурсного обеспечения (закупочной деятельности) в целом будут являться качество, скорость, надёжность, гибкость, затраты и непрерывность процессов улучшения (рис. 7.9).

В данной обстановке рост проблем и приоритетная необходимость в модернизации социальной сферы, а также рост понимания возможностей по увеличению влияния закупочной деятельности на эффективность деятельности производителей общественных услуг формируют экономическую потребность по-новому посмотреть на развитие взаимосвязи процессов производства, ресурсного обеспечения и закупочной деятельности как единых, неразрывных элементов хозяйственной деятельности организаций бюджетной сферы, концентрируя внимание на двух ключевых аспектах: функциональном – как факторе минимизации проблем эффективности, связанных с ежедневными многочисленными закупками ресурсов, и стратегическом – как факторе расширения возможностей по созданию необходимых эффектов производства и удовле-

творения потребностей потребителей в качественных общественных услугах.

В этой ситуации производителю общественных услуг нужно планировать и ежегодно корректировать стратегию эффективного ресурсного обеспечения и его закупочной деятельности.

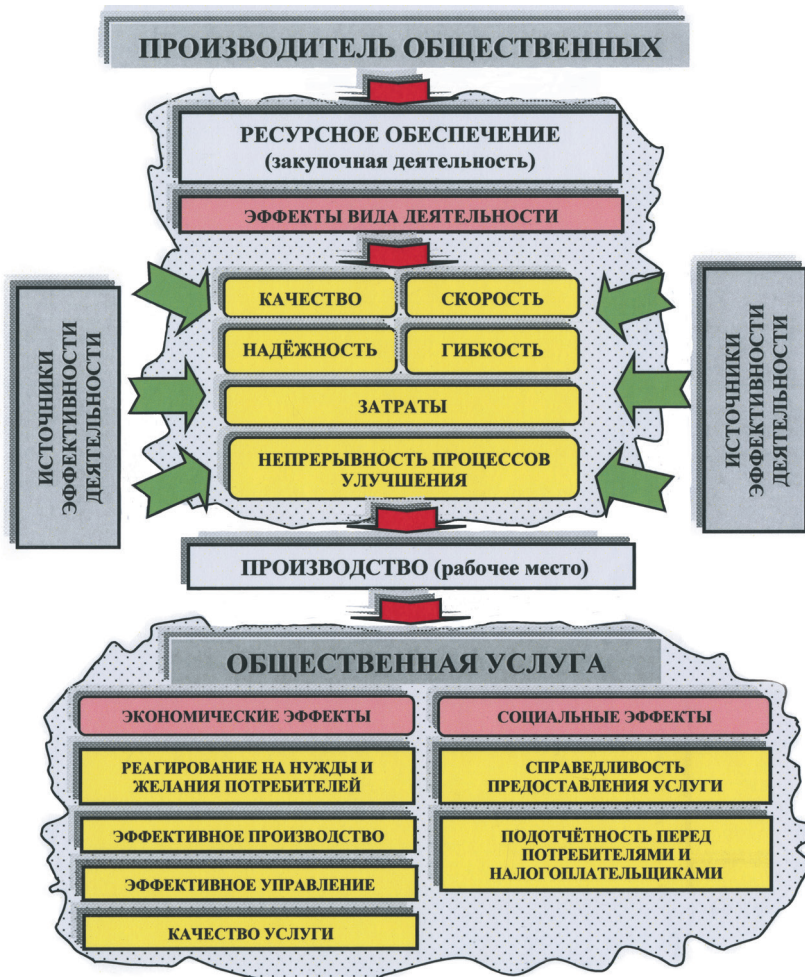


Рисунок 7.9. Принципиальная схема взаимосвязи эффектов ресурсного обеспечения и общественной услуги в условиях производственной деятельности организаций социальной сферы

Поэтому важнейшим на сегодня вопросом становится выбор: или приоритетность эффективности производства общественных услуг и соответствующее конструктивное воздействие государственного регулирования закупочной деятельности на эффекты производителя, или такие «закупочные правила», которые формируют «искусственные» основы производственной деятельности.

В связи с этим полагаем, что закупочные «правила», устанавливаемые государственным регулятором для социальной сферы производства общественных услуг, должны отталкиваться в первую очередь от естественных, фундаментальных организационных основ функционирования производственных систем и формировать условия для воспроизводства максимальной эффективности. Такие подходы должны базироваться на взаимовыгодности экономических отношений, а не подчинять общие процессы внешней и внутренней хозяйственной деятельности производителя общественных услуг «диктатуре» закупочных регламентов, основанных на дисфункциональных, разноцелевых желаниях и интересах различных ведомственных и социально-политических регуляторов.

В любом случае, понимание правильной парадигмы естественной экономической приоритетности направлений и смысла закупочной деятельности в сфере производства общественных услуг со стороны федерального регулятора под давлением не устраивающих общество результатов деятельности социальной сферы будет неизбежным. Так или иначе, оно будет вынуждено смещаться в сторону самодостаточных «рамочных» закупочных правил, пригодных для эффективного производства хорошей общественной услуги. При этом производитель общественных услуг должен иметь самые широкие права на установку и реализацию собственных правил ресурсного обеспечения с учётом специфики

производства, конкурентности экономического продукта и необходимой в целом эффективности хозяйственной деятельности в условиях смешанной экономики, в основе которой лежат взаимовыгодные, долгосрочные, договорные отношения, а не электронная, малоценная и убыточная контрактация.

Надеемся, что лучшее понимание этой ситуации станет лишь только делом времени.

ГЛАВА 8. ЗАКУПОЧНАЯ И КОНТРАКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ

8.1. Банки как участники закупочной деятельности

Банки выполняют важнейшие функции аккумуляции и перераспределения денежных средств и являются неотъемлемой и органичной частью экономической системы любого развитого государства. В рыночной экономике кредитные организации способствуют рациональному распределению финансовых потоков, объединяющих разнородные хозяйствующие субъекты в единый эффективно функционирующий народно-хозяйственный механизм. Потребности банков в товарах, работах и услугах обусловлены спецификой их деятельности как финансовых посредников и содержанием основных банковских процессов, выполнение которых требует наличия соответствующих ресурсов. Вместе с тем наряду с удовлетворением потребностей в собственных закупках банки выполняют и иные функции в рамках контрактной системы, выступая участниками данной сферы. Таким образом, особенно банки как участников контрактной системы в сфере закупок проявляются в выполнении ими специфических функций.

Рассматривая формы участия банков в функционировании контрактной системы в сфере закупок, необходимо выделить их следующие роли:

- собственно как заказчиков, участвующих в закупках товаров, работ и услуг;
- как субъектов, обеспечивающих сопровождение контрактов и выдачу банковских гарантий;
- в ряде случаев как организаторов электронных торговых площадок.

Кроме того, банки, как и другие организации, могут выступать в роли поставщиков услуг. Но в рамках данной главы внимание уделено непосредственно закупочной деятельности ряда крупнейших банков с государственным участием и особенностям управления ею. Авторы также не ставят своей целью анализ соответствующей деятельности в Центральном банке Российской Федерации (Банке России)¹⁷¹.

Как заказчик, участвующий в закупках товаров, работ и услуг, любой банк осуществляет закупочную деятельность, руководствуясь законодательством Российской Федерации. При этом для него важно обеспечить себя ресурсами: материально-техническими ценностями для поддержания деятельности и технологиями для развития деятельности. В целях осуществления управления закупками банк разрабатывает и применяет внутренние нормативно-методические документы, регламентирующие его участие в закупочной деятельности.

Система закупок в банках обеспечивает организационно-технологическую поддержку функции управления договорными отношениями с поставщиками товаров, работ и услуг. Для организации взаимодействия структурных подразделений банка важно, чтобы все участники процесса закупок единообразно понимали базовую терминологию и принципы, состав решаемых задач, выполняемых функций, процессов, организационную структуру. Это во многом облегчит обмен мнениями и последующие шаги по

¹⁷¹ Текущее состояние системы закупок в Банке России и пути её совершенствования были рассмотрены в статьях: *Горегляд В.П.* Систему закупок Банка России – на уровень современных требований // Деньги и кредит. 2015. № 9. С. 5–7; *Горегляд В.П.* Теоретические основы построения системы закупок Банка России // Деньги и кредит. 2016. № 1. С. 5–13.

актуальным для решения задачам. Базовая терминология включает в себя следующие понятия.

Закупочная деятельность – комплекс взаимоувязанных действий, направленных на выявление и удовлетворение потребности банков в ресурсах.

Ресурсы – товары, работы и услуги, иные объекты гражданских прав, приобретаемые банками на возмездной основе. Все ресурсы, закупаемые банками, делятся на категории в соответствии с задачами, для решения которых такая продукция предназначена.

Категория ресурсов – группа товаров, работ и услуг с общими свойствами, характеризующими их назначение.

Деление ресурсов на категории предназначено:

- для управления процессами закупочной деятельности и взаимоотношениями с поставщиками;
- для сопоставления эффективности применения различных ТРУ, что необходимо для решения задач банков;
- для информирования рынка о текущей и перспективной потребности банков в ТРУ.

Перечень категорий ресурсов устанавливается организационно-распорядительными документами банков. Отнесение продукции к определённой категории осуществляется в соответствии с методикой, утверждённой в установленном порядке.

Цель закупочной деятельности банков – повышение эффективности функционирования их основных процессов за счёт повышения релевантности системы закупок.

Эффективность закупки – характеристика закупки, отражающая отношение прогнозной величины затрат на решение задачи, для которой проводится закупка, к фактической величине затрат на решение этой задачи, включая затраты на подготовку и проведение закупки.

Закупка – совокупность действий, направленных на удовлетворение потребности банка в продукции, начинающаяся с определения поставщика на конкурентной основе или принятия решения о закупке у единственного поставщи-

ка и заканчивающаяся исполнением сторонами обязательств по договору, заключённому (в письменной или устной форме) в ходе закупки. Любая закупка должна осуществляться в соответствии с действующим законодательством и организационно-распорядительными документами банка.

Необходимо систематически расширять и пополнять глоссарий терминов в сфере закупок. Таким образом в среде сотрудников банка будет формироваться нужное понимание происходящих событий закупочной деятельности, что благотворно скажется на качестве таких банковских процессов, как планирование, учёт и автоматизация закупок.

В соответствии с особенностями российского законодательства закупочная деятельность ряда банков регулируется ФЗ-223. К ним относятся банки, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности составляет 50% и более (ст. 1, п. 2 ФЗ-223). В числе банков с полным или частичным, прямым или косвенным государственным участием можно выделить:

- публичное акционерное общество «Сбербанк России» (далее – Сбербанк);
- публичное акционерное общество «Банк ВТБ» (далее – Банк ВТБ);
- публичное акционерное общество «Банк ВТБ 24» (далее – ВТБ 24);
- акционерное общество «Российский сельскохозяйственный банк» (далее – Россельхозбанк);
- открытое акционерное общество «Банк Москвы» (далее – Банк Москвы).

В целях изучения особенностей закупочной деятельности данных банков сначала необходимо проанализировать их текущее состояние (табл. 8.1). Как мы видим, наибольшая стоимость активов и, соответственно, планируемый объём закупок – у Сбербанка. Далее – второе место по совокупной стоимости активов и планируемому объёму закупок занимают Банк ВТБ и ВТБ 24, третье – Россельхозбанк, и за ним – Банк Москвы.

Анализ текущего состояния активов* банков с государственным участием**

Банки	Доля государственного участия***, %	Стоимость активов по состоянию на январь 2016 г., тыс. руб.	Стоимость активов по состоянию на февраль 2016 г., тыс. руб.	Изменение, тыс. руб.	Изменение, %	Объём закупок в 2015 г. (по данным планов закупок), тыс. руб.
Сбербанк (ПАО)	52,32	23 545 948 386	23 773 606 832	(+)227 658 446	(+)0,97	151 270 044
Банк ВТБ (ПАО)	60,9	9 413 986 984	9 275 777 832	(-)138 209 152	(-)1,47	9 832 745
ВТБ 24 (ПАО)	99,92 принадлежит ВТБ	3 001 041 980	3 092 959 472	(+)91 917 492	(+)3,06	38 367 797
Россельхозбанк (АО)	100	2 651 979 821	2 779 937 942	(+)127 958 121	(+)4,83	10 744 953
Банк Москвы (ОАО)	94,84 принадлежит ВТБ	1 841 558 089	1 775 392 881	(-)66 165 208	(-)3,59	7 865 139

* URL: http://www.banki.ru/banks/?PROPERTY_ID=10

** Процентная доля государства иногда меняется в связи с покупками/продажами акций банков.

*** URL: <https://banks.is/publ/145-banki-s-gosudarstvennum-uchastiem-spisok-2016>

Источник: http://www.banki.ru/banks/ratings/?PROPERTY_ID=10

Таблица 8.2

**Сравнительный анализ объёма расчётов банков
с поставщиками за 2015 г. и объёма закупок
(по планам закупок на 2015 г.)**

Наименование	Расчёты с поставщиками за 2015 г. (оценка по данным бухгалтерских балансов), тыс. руб.	Объём закупок в 2015 г. (по данным планов закупок), тыс. руб.	Доля закупок, отражённых в плане, в объёме обязательств по расчётам с поставщиками, %
Сбербанк (ПАО)	278 553 779	151 270 044	54
Банк ВТБ (ПАО)	39 308 246	9 832 745	25
ВТБ 24 (ПАО)	57 726 659	38 367 797	66
Россельхозбанк (АО)	22 641 642	10 744 953	47
Банк Москвы (ОАО)	13 647 032	7 865 139	58
Итого	411 877 358	218 080 678	53

Как видно из расчётов, представленных в таблице 8.2, в среднем доля закупок в объёме обязательств по расчётам с поставщиками составляет 53%. Полученные данные носят условный характер, так как в рассматриваемом примере не были учтены объёмы закупок, запланированные ранее, но оплаченные в 2015 г., а также закупки, срок исполнения договора по которым наступает, например, в 2016 г. Но при наличии требуемой информации и проведении соответствующих корректировок данный методический подход может быть применён в целях анализа закупок на предмет выявления необоснованных расходов.

На основании размещённых на сайтах банков планов закупок были изучены виды закупаемых ими для собственных нужд товаров, работ и услуг. Выявлено, что в числе постоянных закупок банков – оборудование, программное обеспечение, расходные материалы, а также различные товары и услуги.

Наибольшие объёмы закупок, как по числу позиций, так и по объёму средств, отмечены у Сбербанка, что обусловлено масштабами деятельности организации. При этом следует отметить, что Сбербанк рассматривает организацию системы собственных закупок не только с точки зрения повышения эффективности операционной деятельности, но и как важный элемент противодействия коррупционной деятельности за счёт обеспечения прозрачности и регламентации всего процесса. Закупочная деятельность Сбербанка осуществляется на основании Положения о закупках, разработанного в соответствии с ФЗ-223. В целях обеспечения прозрачности закупок на сайте банка создан раздел для информирования поставщиков и участников закупочных процедур о закупках, проводимых банком. Банк также активно использует в закупочной деятельности возможности, предоставляемые электронной площадкой ЗАО «Сбербанк-АСТ».

В целях анализа затрат, связанных с приобретением банками товаров, работ и услуг, была проведена их группировка по критерию «объект инвестирования» с выделением следующих позиций:

- рабочее место;
- исследования и разработки;
- технологии;
- инфраструктура.

Такая группировка соответствует логике организационно-технического развития банков и позволяет контролировать и целенаправленно управлять их расходами.

К объекту инвестирования «рабочее место» отнесены виды затрат, в числе которых, например, поставка офисной мебели и оборудования, канцелярских товаров, офисной бумаги, услуги по проведению медицинского осмотра работников, поставка калькуляторов, картриджей, бланков, услуги по организации и проведению повышения квалификации работников и др.

К объекту инвестирования «исследования и разработки» относятся виды закупок, в числе которых закупки, связанные с проведением научно-исследовательских работ, а также оказание услуг по исследованиям на различные темы, оказание услуг по проведению маркетингового исследования, финансово-экономического исследования и другие.

К объекту инвестирования «технологии» были отнесены виды закупок, в числе которых, например, предоставление прав на использование программ для ЭВМ, поставка вычислительной техники, средств коммуникации, поставка серверного оборудования, поставка и монтаж оборудования программно-аппаратного комплекса, оказание услуг по организации и обслуживанию IPVPN каналов связи, оказание услуг по технической поддержке оборудования, оказание услуг по сопровождению справочно-правовых систем, информационно-аналитических систем и др.

К объекту инвестирования «инфраструктура» отнесены виды затрат, в числе которых приобретение или строительство зданий, выполнение ремонтно-строительных, отделочных работ, монтаж инженерных систем и оборудования, поставка мебели, оказание услуг охраны, услуг по электроснабжению, поставка горюче-смазочных материалов, услуги по приобретению железнодорожных и авиабилетов, услуги по перевозке наличных денег, монет из драгоценных металлов, оказание услуг почтовой связи, подписка на периодические издания, оказание услуг по размещению рекламы, поставка и монтаж кондиционеров, оказание услуг по техническому обслуживанию и ремонту постгарантийных легковых автомобилей, оказание услуг по оценке рыночной стоимости, по комплексной уборке помещений и др.

Расчёты, проведённые по каждой позиции для выделенных выше банков, выявили следующее:

– как и ожидалось, лидером по объёму закупок, как в целом, так и по отдельным объектам инвестирования,

является Сбербанк. При этом распределение закупок Сбербанка по объектам инвестирования показало, что наибольший объём затрат и их доля в общем объёме приходится на технологии (52,5%). Это связано с тем, что наряду с удовлетворением потребностей в поддержании необходимого уровня функционального состояния имеющихся видов банковского оборудования, его обслуживания, обновления, также имеют место затраты, связанные с поддержанием развития банковских сервисов, расширения спектра предлагаемых клиентам услуг. Также значительный объём затрат приходится на инфраструктуру. Их доля составила 42,3%, что связано с объективной необходимостью создания условий для обеспечения функционирования банка. Доля закупок, непосредственно связанных с обеспечением рабочего места, составила 5,1%. Следует также выделить имеющиеся у Сбербанка затраты на исследования и разработки – их доля в общем объёме закупок составляет 0,1%;

– на втором месте по объёму закупок – ВТБ 24. В структуре затрат на приобретение товаров, работ и услуг для собственных нужд банка существенно преобладают затраты, связанные с инвестированием в технологии, доля которых составила 63,9%, а их объём почти в 2 раза превышает объём затрат, связанных с поддержанием и развитием инфраструктуры. При этом у Банка ВТБ доля затрат, связанных с инвестированием в инфраструктуру, составляет 95,5%, а в технологии – всего 2,8%. Соответственно, у Банка Москвы доля затрат, связанных с инвестированием в инфраструктуру, составляет 70,1%, а в технологии – всего 26,6%. Такое распределение затрат по направлениям инвестирования обусловлено особенностями закупочной деятельности, характерной для банков с государственным участием, относящихся, как в данном примере, к одной группе;

– закупки Россельхозбанка распределились следующим образом: технологии – 28,5%, инфраструктура – 65,9%, рабочее место – 5,6%. В данном случае следует отметить достаточно высокий уровень инвестирования

в инфраструктуру в сравнении с уровнем инвестирования в технологии. Развитие и обеспечение необходимого уровня функционирования банка, безусловно, требуют существенных инвестиций в инфраструктуру. В то же время в современных условиях развитие банка невозможно без значительных объёмов инвестирования в технологии. Поэтому сравнительно небольшая доля затрат по данному объекту вызывает интерес к исследованию закупок банка в динамике с проведением детализации направлений инвестирования;

– затраты, связанные с проведением исследований и разработок, были отражены в планах на 2015 г. Сбербанка (0,1% от общего объёма затрат) и ВТБ 24 (0,03%). При этом данный объект инвестирования должен быть одним из приоритетных, так как внедрение результатов ИР, как уже отмечалось выше, способствует развитию и совершенствованию основных направлений любой экономической деятельности.

Итак, наиболее значительные по объёму затраченных средств закупки осуществляются у банков по объектам инвестирования «технологии» и «инфраструктура», что обусловлено спецификой их деятельности.

Анализ способов закупок показал, что наиболее часто банки используют способ закупки у единственного поставщика и запрос котировок.

На основе распределения товаров, работ и услуг,купаемых банками по способам закупок и объектам инвестирования, были выявлены следующие результаты:

- Сбербанк чаще использовал способы – закупка у единственного поставщика, запрос котировок и конкурс – в отношении объектов инвестирования «технологии» и «инфраструктура»;

- Банк ВТБ чаще использовал способы – закупка у единственного поставщика, запрос предложений и конкурс – в отношении объекта инвестирования «инфраструктура»;

- ВТБ 24 чаще использовал способы – закупка у единственного поставщика, запрос котировок и запрос предложений – в отношении объектов инвестирования «технологии» и «инфраструктура»;

- Россельхозбанк чаще использовал способы – закупка у единственного поставщика, аукцион и конкурс – в отношении объектов инвестирования «технологии» и «инфраструктура»;

- Банк Москвы чаще использовал способы – закупка у единственного поставщика и запрос предложений – в отношении объектов инвестирования «технологии» и «инфраструктура».

В положениях о закупках, разработанных банками, предусмотрены случаи возможности применения способа закупок у единственного поставщика.

8.2. Банки как субъекты контрактной системы

Как уже отмечалось, помимо чисто закупочной деятельности в рамках контрактной системы банки осуществляют сопровождение контрактов и выдачу банковских гарантий, а также выступают организаторами электронных торговых площадок.

При заключении государственных контрактов, которые, как правило, представляют собой крупные сделки и нередко связаны с обеспечением функционирования социальной сферы, важным представляется сведение к минимуму рисков невыполнения обязательств подрядчиками. С этой целью и предлагаются услуги по предоставлению *банковской гарантии*¹⁷².

¹⁷² Расходы на обеспечение контрактов составляют примерно 1–1,2 трлн руб. в год, из них 80% составляют банковские гарантии, 20% – деньги, перечисленные на казначейские счета. В 2015 г. в связи с кризисными проявлениями в экономике начался процесс смягчения требований к поставщикам и подрядчикам в части предоставления обеспечения. – *Прим. ред.*

Услуги по предоставлению банковской гарантии могут оказывать только банки из перечня, который составляет Министерство финансов. По состоянию на 1 января 2016 г. этот перечень включает 325 кредитных организаций. Соответственно, далее будут рассмотрены примеры из практики оказания услуг по предоставлению банковских гарантий банками, входящими в этот перечень.

В настоящее время предоставление банковских гарантий – один из наиболее востребованных видов услуг. В этой связи имеет место возросший интерес к нему со стороны банков. За предоставление банковской гарантии банки взимают комиссию. Стоимость гарантий банк рассчитывает индивидуально для каждой организации.

Тарифы на банковские гарантии по госконтрактам зависят от срока контракта, вида работ, финансового положения клиента и начинаются от 1%. Некоторые банки устанавливают не годовые, а месячные тарифы, которые составляют от 0,3 до 0,4%¹⁷³. В среднем комиссия банка составляет 3–7%¹⁷⁴.

Можно выделить несколько общих факторов, влияющих на итоговую сумму:

- размер обеспечения;
- срок действия банковской гарантии;
- наличие или отсутствие залога.

Комиссия за выдачу банковской гарантии в большей степени зависит от величины гарантийной суммы.

При значительных размерах обеспечения и длительных сроках действия банковской гарантии, очевидно, процент будет выше. При отсутствии залога гарантия стоит дороже на 2–5%¹⁷⁵.

В этой связи понятен интерес банков к данному виду услуг, так как для них оказание услуг по предоставлению банковских гарантий не только позволяет привлекать

¹⁷³ URL: <http://fin-garant.ru/uslugi>

¹⁷⁴ URL: <http://tendergarant.ru/useful/raschet-stoimosti-bankovskoj-garantii/>

¹⁷⁵ URL: <http://tendergarant.ru/useful/raschet-stoimosti-bankovskoj-garantii/>

дополнительных клиентов, но открывает возможности установления длительного сотрудничества, учитывая специфику контрактов.

В числе возможностей, которые даёт банковское сопровождение, можно выделить следующие:

- направление инвестиций на финансирование конкретного объекта, позволяющее исключить нецелевые платежи;

- повышение оперативности управления закупочной деятельностью;

- выявление и исключение попыток участия в проекте фирм-однодневок;

- выявление применения посреднических схем.

Назначение банковской гарантии состоит в том, чтобы способствовать участию организаций в тендерах и заключению контрактов.

Если участник закупки не выполнит своих обязательств перед заказчиком, то банк возместит за него денежные средства, а после этого поставщик уже будет должен банку.

В соответствии с ФЗ-44 банковская гарантия должна содержать следующую информацию:

- о сумме банковской гарантии;

- об обязательствах, исполнение которых обеспечивается банковской гарантией;

- об обязанности гаранта уплатить заказчику неустойку в размере 0,1% денежной суммы, подлежащей уплате, за каждый день просрочки;

- об условии, согласно которому исполнением обязательств гаранта по банковской гарантии является фактическое поступление денежных сумм на счёт, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику;

- о сроке действия банковской гарантии;

- об отлагательном условии, предусматривающем заключение договора предоставления банковской га-

рантии по обязательствам принципала, возникшим из контракта при его заключении, в случае предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения контракта;

– о перечне документов, предоставляемых заказчиком банку одновременно с требованием об осуществлении уплаты денежной суммы по банковской гарантии.

Кроме того, законодательно предусмотрены и дополнительные требования к банковской гарантии.

Сопровождение контрактов регулируется Постановлением Правительства РФ от 20 сентября 2014 г. № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов», в том числе Правилами осуществления банковского сопровождения контрактов.

В данном документе представлены следующие определения:

– банковское сопровождение контракта – обеспечение банком на основании договора, заключённого с поставщиком, подрядчиком, исполнителем и всеми привлекаемыми в ходе исполнения контракта субподрядчиками, соисполнителями, проведения мониторинга расчётов, осуществляемых в рамках исполнения контракта, на счёте, открытом в указанном банке, и доведение результатов мониторинга до сведения заказчика, а также оказание банком иных услуг, определённых Правилами осуществления банковского сопровождения контрактов;

– сопровождаемый контракт – контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, заключённый между заказчиком и поставщиком в порядке, установленном ФЗ-44, и содержащий условия о банковском сопровождении контракта.

Банковское сопровождение может осуществляться:

- в форме мониторинга расчётов;
- в форме расширенного банковского сопровождения.

При расширенном сопровождении банк осуществляет дополнительную проверку платёжных документов на соответствие документам, подтверждающим основание платежа, а также содержанию контракта. Банк обеспечивает открытие отдельных счетов всем участникам исполнения контракта, мониторинг расчётов, контроль целевого расходования денежных средств. Сформированные аналитические консолидированные отчёты о результатах банковской экспертизы банк направляет в адрес заказчика.

Банковское сопровождение контракта даёт возможность заказчику оперативно получать информацию о ходе расчётов по реализуемому проекту.

Порядок отбора банков, требования к ним, условия договора о банковском сопровождении, а также требования к содержанию формируемых банками отчётов определены Правилами осуществления банковского сопровождения контрактов.

ВТБ 24 участникам государственных закупок в рамках ФЗ-44 и ФЗ-223 предлагает следующие условия получения банковских гарантий (размер платы за предоставление гарантии – в % годовых от суммы гарантии):

- гарантии под денежное обеспечение – 1% (годовых в рублях);
- гарантии под залог имущества – 2% (годовых в рублях);
- гарантии без обеспечения – 3% (годовых в рублях)¹⁷⁶. В числе преимуществ гарантий по государственным контрактам от ВТБ 24:
 - надёжность банка с государственным участием;
 - соответствие форм гарантий требованиям законодательства РФ;
 - выгодные стоимостные параметры;
 - начисление процентов на денежное обеспечение по гарантиям;

¹⁷⁶ URL: http://www.vtb24.ru/promo/garantii_goskontrakti/ (Данные условия актуальны по состоянию на март 2016 г.)

- гарантии без обеспечения могут быть выданы на сумму до 30 млн руб.;

- длительные сроки действия гарантий.

Сбербанк применяет в своей практике следующие варианты банковского сопровождения контрактов:

- возможность интеграции в проект на любом этапе и в любом состоянии;

- возможность обеспечения банковского сопровождения на условиях, согласованных с заказчиком, независимо от объёма контракта и местонахождения участников его исполнения;

- возможность дистанционного резервирования клиентом номера счёта;

- осуществление контроля платежей по счетам независимо от места их открытия;

- безусловность решения заказчика о предварительном контроле и акцепте каждого платежа;

- установление стоимости банковского сопровождения с учётом параметров сопровождаемого контракта;

- возможность сочетания банковского сопровождения с предоставлением кредитных продуктов;

- проведение технологического и ценового аудита проекта с привлечением передовых инжиниринговых компаний (по желанию заказчика);

- применение универсального механизма банковского сопровождения контрактов;

- применение комфортного для заказчика и поставщика порядка осуществления контроля¹⁷⁷.

Услуга Сбербанка по банковскому сопровождению государственных контрактов доступна юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а также государственным и муниципальным заказчикам на всей территории РФ.

¹⁷⁷ URL: <http://www.gazeta.ru/prcom/2016/03/04/8107205.shtml>

Так, например, клиентам малого бизнеса Сбербанк предлагает банковские гарантии на следующих условиях:

- срок – до 36 месяцев;
- вознаграждение за выдачу гарантии – от 2,66%;
- сумма – от 50 000 руб.¹⁷⁸

Преимущества данного предложения:

- возможность предоставления гарантий без имущественного обеспечения на сумму до 4 млн рублей;
- предоставление тендерных гарантий и гарантий исполнения обязательств по контракту на сумму до 8 млн руб. без залога и поручительства (для индивидуальных предпринимателей) по контрактам в рамках федеральных законов № 44-ФЗ, ФЗ № 223-ФЗ или на исполнение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в соответствии с федеральными законами № 185-ФЗ и № 271-ФЗ;
- экспресс-оценка принципала и минимальный пакет документов при оформлении тендерных гарантий и гарантий исполнения обязательств по контракту в рублях РФ;
- экспресс-оценка принципала при оформлении гарантий под залог векселей/деPOSITНЫХ сертификатов Сбербанка;
- имущество, передаваемое в залог, не подлежит обязательному страхованию.

Кроме того, Сбербанк предоставляет возможность получения банковской гарантии через электронную площадку.

Наряду с выполнением функций, связанных с сопровождением контрактов и выдачей банковских гарантий, банки также проявляют интерес к созданию *электронных торговых площадок* (далее – ЭТП) – автоматизированных информационных систем, размещённых в интернете, предназначенных для проведения конкурентных торгово-закупочных процедур в электронной форме.

¹⁷⁸ URL: http://www.sberbank.ru/ru/s_m_business/credits/guarantee/warranties (Данные условия актуальны по состоянию на март 2016 г.)

Ряд ЭТП, создаваемых с участием банков, по масштабу деятельности входят в состав крупнейших российских ЭТП (например, Сбербанк-АСТ). Кроме основных задач, связанных с обеспечением проведения закупочных процедур, деятельность некоторых ЭТП активно развивается в направлении предоставления клиентам вспомогательных сервисов, финансовых услуг, в том числе содействия в кредитовании участников закупок, предоставления банковских гарантий, страховых. Интерес банков к данному направлению деятельности обусловлен возможностями использования ЭТП по взаимодействию с клиентами и развитием деловых связей. Рассмотрим особенности организации электронных торгов на площадках крупнейших банков.

В соответствии со ст. 3 ФЗ-44 *единая информационная система в сфере закупок* – совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также её предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной интернет-сети.

Официальными операторами электронных торгов для государственных и муниципальных нужд выступают следующие электронные торговые площадки:

- 1) ЗАО «Сбербанк-АСТ» – www.sberbank-ast.ru;
- 2) ОАО «Единая электронная торговая площадка» – etp.roseltorg.ru;
- 3) ГУП «Агентство по государственному заказу РТ» – etp.zakazrf.ru;
- 4) ЗАО «ММВБ-Информационные технологии» – www.etp-micex.ru;
- 5) ООО «РТС-тендер» – www.rts-tender.ru.

АО «Единая электронная торговая площадка» является крупнейшим оператором электронных торгов для государственных заказчиков и коммерческих предприятий. Учредителями компании являются Правительство г. Москвы

(52%) и Банк Москвы (48%). Сбербанк активно использует в закупочной деятельности возможности, предоставляемые электронной площадкой ЗАО «Сбербанк-АСТ».

В числе крупных банков, создавших собственные ЭТП, – Газпромбанк (АО). ЭТП Газпромбанка имеет глубокую интеграцию с другими банковскими сервисами и предусматривает возможность использования личного кабинета для оформления заявки на такие виды услуг, как банковские гарантии, аккредитив, факторинг и др.

К преимуществам, которые даёт банкам наличие собственных ЭТП, относятся:

- контроль доступа компаний к участию в электронных торгах (в рамках собственной ЭТП);
- регулирование величины платы за предоставление доступа к участию поставщикам;
- использование гибких алгоритмов проведения электронных торгов;
- возможность интеграции ЭТП с автоматизированной системой, используемой банком;
- сведение к минимуму риска распространения коммерческой информации о деятельности банка;
- возможность получения дополнительных инструментов, в том числе автоматизации планирования, консолидации и согласования потребностей в закупках;
- использование ЭТП как инструмента снижения затрат на свою закупочную деятельность, как инструмента увеличения прибыли.

Банки, понимая преимущества электронных торгов, стремятся к тому, чтобы использовать данный сегмент более активно. Во-первых, растёт число банков, участвующих в сопровождении контрактов и выдаче банковских гарантий. При этом банки сотрудничают с электронными торговыми площадками, что существенно расширяет их возможности в привлечении дополнительных клиентов. Во-вторых, имеет место интерес банков к организации электронных торговых площадок, что объясняется жела-

нием расширить спектр банковских услуг в сфере закупок и круг потенциальных клиентов. Вместе с тем наблюдается и тенденция к сокращению электронных торговых площадок. Говоря о роли банков как организаторов электронных торговых площадок, необходимо иметь чёткое представление о требованиях к их организации. Тем не менее ряд крупнейших электронных торговых площадок принадлежит именно банкам, что в значительной степени обусловлено их ролью в функционировании контрактной системы в сфере закупок.

8.3. Документационное обеспечение и экспертно-аналитическая деятельность банков в системе закупок

Одним из факторов, существенно влияющих на качество закупочной деятельности банков, является *документационное обеспечение*. В целях осуществления управления закупками банк разрабатывает и применяет целый ряд внутренних нормативно-методических документов, регламентирующих его участие в закупочной деятельности.

Можно выделить два аспекта организации работы с документами:

- формирование нормативно-методической базы закупочной деятельности;
- формирование системы документарной поддержки закупочной деятельности – формирование доказательной базы закупок.

Целевая направленность системы документационного обеспечения закупок и всей совокупности документов заключается в создании возможности управления требованиями к основным элементам закупочной деятельности:

- планирование потребностей развития ресурсной базы и инфраструктуры (категоризация и структура нужд);

- процесс контрактации (формирование условий поставки решения);
- закупочная документация (стандартизация и нормирование товаров, работ и услуг);
- поставщики решений (квалификация, надёжность);
- архитектура системы управления закупками.

Отдельные вопросы системы управления закупочной деятельностью регулируются *внутренними нормативными документами*, в их числе:

- взаимодействие с электронными торговыми площадками;
- порядок ведения реестра договоров и перечня товаров, работ и услуг;
- методические рекомендации, регламенты;
- документы по планированию, контролю, мониторингу в сфере закупок.

Качественная организация и технология документальной поддержки и сопровождения закупок в значительной мере способствуют повышению качества анализа и контроля в рамках закупочной деятельности. Эффективность документооборота закупок во многом зависит от степени использования средств информационного обеспечения. Технологии документирования информации должны позволять регистрировать факты и данные подсистем контрактации и проведения закупок на всех этапах закупочной деятельности, консолидировать их в единую систему, сохранять всю историю принимаемых решений и действий.

Одна из основных задач системы документационного обеспечения – сформировать инструментарий управления и доказательную базу сопровождающих закупочную деятельность документов. Управление всеми процессами закупочной деятельности должно осуществляться с учётом необходимости интеграции в систему документационного обеспечения.

Электронный документ как объект управления и носитель информации имеет важное системообразующее значение с точки зрения формирования аналитических данных и управления ими. Электронный документ как средство деловой коммуникации представляет собой элемент знаковой системы, на основе которой происходит взаимодействие структурных подразделений, обмен информацией. В этой связи представляется важным в рамках закупочной деятельности осуществлять организацию и интеграцию внутренних процессов с учётом продуманного состава и содержания электронных документов, объединённых в единую систему обмена информацией, позволяющую управлять метаданными информационно-аналитических систем¹⁷⁹.

Важным элементом также является *планирование экспертно-аналитических мероприятий* с учётом состояния как процессов основной деятельности банка (источник требований к закупаемым ресурсам), так и самой закупочной деятельности. Оценка состояния процессов – задача экспертно-аналитических мероприятий в рамках внутреннего аудита и системы внутреннего контроля.

Планирование экспертно-аналитических мероприятий в системе закупок должно основываться на объективных данных о состоянии процессов деятельности банка. Уровень зрелости банковских процессов структурных подразделений, как правило, неодинаков, поэтому задача экспертно-аналитической деятельности в системе закупок состоит в своевременном информировании о дисбалансе развития одних процессов в ущерб другим.

Рассматривая в качестве инструмента контроля закупок планирование экспертно-аналитических мероприятий, необходимо учитывать состояние аналитического обеспечения как компонента системы внутреннего контроля закупочной деятельности, так как от наличия такого

¹⁷⁹ Горегляд В.П. Теоретические основы построения системы закупок Банка России // Деньги и кредит. 2016. № 1. С. 10.

обеспечения зависит эффективность проводимых мероприятий.

Экспертно-аналитическая деятельность банков в системе закупок обусловлена спецификой банковской деятельности, требующей закупок соответствующих ресурсов. Обоснование приобретения товаров, работ и услуг возможно при такой организации экспертно-аналитической деятельности, которая бы учитывала и контролировала интересы всех заинтересованных в закупке ресурсов структурных подразделений. Только в этом случае экспертно-аналитическая деятельность будет эффективной, то есть обеспечивать согласованное развитие банка. Результаты экспертно-аналитической деятельности могут быть представлены в виде отчётов, порядок формирования и транспарентность которых обеспечивается соответствующими утверждёнными в банке методиками (табл. 8.3).

Таблица 8.3

Экспертно-аналитическая деятельность в сфере закупок

Продукт экспертно-аналитических мероприятий	Методическое обеспечение	Комментарий
Рейтинг предоставляемой поставщиками решений документации	Методика оценки качества документации	Проверка документации на соответствие требованиям
Рейтинг поставщиков	Методика оценки поставщиков	Оценка рисков исполнения контрактов
Характеристика договорных отношений	Методика анализа договорных отношений	Анализ условий контрактации
Отчёт об эффективности закупочных процедур	Методика анализа и оценки жизненного цикла проекта	Оценка исполнения и результатов исполнения договоров
Отчёт о результатах закупочной деятельности	Методика оценки качества результатов проекта	Оценка качества результатов проектов

Масштаб экспертно-аналитических мероприятий с точки зрения охвата финансово-хозяйственной деятельности напрямую связан с качеством аналитического обеспечения. От качества аналитического обеспечения процессов закупочной деятельности зависит её гладкая последовательная эволюция. Назначение аналитического обеспечения заключается в информационной поддержке по актуальным вопросам управления закупочной деятельностью, поэтому важно определить состав требований к аналитическому обеспечению. Источником данных требований будут нормативно-методическая база системы внутреннего контроля и принятые решения руководства банка в отношении закупочной деятельности. Важно чтобы запрос на аналитику (требования к её содержанию) был первичным по отношению ко всем дальнейшим решениям по архитектуре аналитического обеспечения.

Рассматривая предмет анализа в двух аспектах – выполнение задач основной деятельности и достижение стратегических целей развития банка, можно судить о зрелости обеспечивающих процессов, к числу которых и относится объект анализа – закупочная деятельность. Структурировав таким образом задачу формирования аналитического обеспечения, становится возможным определение инструментария – ресурсов, методов, необходимых для создания аналитической отчётности, содержание которой должно формироваться на основе требований к результату анализа. Такой подход позволит сделать аналитику максимально эффективной. Для формирования качественной аналитики закупочной деятельности структура и состав требований к аналитическому обеспечению должны быть утверждены на уровне высшего руководства.

В этом случае на основе аналитики возможно обеспечить:

- целостность, прозрачность, объективность и достаточность первичных данных, подлежащих внутреннему контролю;

- формирование специфических требований к конкурсной документации, отражающих специфику проектов, для которых проводятся закупки, и особенности их контроля;
- совершенствование нормативно-методической базы закупочной деятельности;
- развитие информационной системы закупочной деятельности;
- формирование рекомендаций для участников закупочной деятельности по повышению эффективности бюджетирования, использования средств.

Также необходимо отметить, что понимание содержания задач проектов и критериев их выполнения будет способствовать формированию наилучших требований к аналитическому обеспечению.

Роль нормативно-методической базы, которая является инструментом регистрации и утверждения принятых управленческих решений, значительна. Всё, что имеет значение для контроля, управления и развития любого процесса деятельности, должно найти своё отражение в нормативно-методической базе. Поэтому формирование максимально полного состава требований к аналитическому обеспечению предусматривает анализ нормативно-методической базы. В ходе анализа необходимо выявить требования, отражённые в нормативно-методической базе, и при необходимости дополнить их. Утверждение вновь появляющихся требований в нормативно-методической базе является основанием для формирования требований к поддерживающей закупочную деятельность автоматизированной системе.

Непосредственно этап закупки является лишь звеном в процессе удовлетворения потребности в товарах, работах и услугах. Поэтому выбор только процесса закупки объектом анализа обусловит значительное ограничение возможностей анализа. А расширение объекта анализа потребует доступа к большему объёму первичных данных. Последо-

вательное расширение доступа к первичным данным является одной из задач развития аналитического обеспечения. В условиях эксплуатации изолированных информационных систем для обеспечения разных участников одного процесса (в нашем случае – закупочной деятельности) это требует определённого инструментария.

Можно выделить два фактора, ограничивающих качество исходных данных для аналитики: доступность первичных данных об объекте анализа и наличие средств наблюдения. Для получения качественных исходных данных для регулярной аналитической отчётности необходимо:

1. *Обеспечить сбор данных из смежных систем.* Технология сбора данных предусматривает создание шлюза, который обеспечивает сбор данных, очистку, верификацию и т.д.

2. *Проводить гармонизацию собранных данных,* которая осуществляется посредством системы управления метаданными. Этот этап чрезвычайно важен, потому что в разных системах данные имеют разный (несопоставимый) вид, их нужно привести в единую систему. Система управления метаданными предусматривает сбор, консолидацию, устранение противоречий и пробелов в системе глоссариев, справочников, классификаторов и позволяет обеспечить единую непротиворечивую интерпретацию исходных данных из различных систем.

Следует отметить, что формирование аналитического обеспечения закупочной деятельности необходимо осуществлять поэтапно, последовательно расширяя его с учётом полноты и качества доступных первичных данных. При этом важно исходить из того, что текущая архитектура может не позволять охватить все процессы закупочной деятельности и на первоначальном этапе доступность данных будет ограничена функционалом поддерживающей закупочную деятельность автоматизированной системы. Вместе с тем необходимо проводить оценку средств наблюдения в целях повышения качества данных.

Конечно, развитие аналитики потребует использования ресурсов – труда, времени и финансов, поэтому данная работа требует серьёзного планирования. Именно по этой причине так важно заблаговременно формировать требования к аналитическому обеспечению и утвердить их на уровне высшего руководства банка. Развивая описанным выше образом возможности экспертно-аналитической деятельности, можно формировать важные элементы системы внутреннего контроля, повысить уровень контроля за закупочной деятельностью, а также качество контрактации и материально-технического снабжения банков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В экономической литературе и на практике проблематика общественных закупок, как правило, тесно связана с проблематикой развития национальных контрактных систем. Вместе с тем, несмотря на значительное число зарубежных и российских работ, посвящённых вопросам контрактной системы, единого и общепризнанного определения контрактной системы нет. В первую очередь это объясняется тем, что в каждой стране контрактная система закупок имеет ряд особенностей, связанных с возлагаемыми на этот институт целями и задачами, особенностями правового регулирования, составом участников, полномочиями органов государственной власти.

Следует отметить, что в странах с инновационной конкурентной экономикой национальные контрактные системы имеют широкий функционал не только в сфере государственных и муниципальных закупок, но во всём спектре общественных закупок. Контрактная система выступает институтом государственного хозяйствования, механизмом управления экономикой, регулируя широкий круг контрактных (договорных) отношений, одной из сторон которых выступают государственные (муниципальные) органы власти или организации государственного сектора экономики в сфере закупок, в рамках проектов государственно-частного партнёрства, управления государственным имуществом.

Создание государственной контрактной системы в России в рамках положений базового закона (ФЗ-44) представляет собой попытку обновления и адаптации института государственных (муниципальных) закупок к современным социально-экономическим вызовам, стоящим перед нашей страной. Однако действие контрактной системы формально распространяется только на закупки для государственных и муниципальных нужд. При этом закупки организаций и предприятий государственного (общественного) сектора экономики (в том числе государственных компаний и банков) регламентируются отдельным законом (ФЗ-223) и соответствующими подзаконными актами.

Проведённое исследование институциональной основы общественных закупок позволяет говорить о том, что в настоящее время правовое регулирование закупок и оценки деятельности государственных заказчиков носит в основном процедурный характер. Законодательством и подзаконными актами в сфере общественных закупок скрупулёзно регулируются процедуры, предписанные государственным заказчикам. При этом упускаются из виду индикаторы реализации приоритетных социально-экономических задач, отсутствует комплексная оценка эффективности как самой контрактной системы, так и деятельности заказчиков при обеспечении общественных потребностей. Основным критерием оценки деятельности заказчика становится формальное следование предписанным процедурам.

В связи с чрезвычайной актуальностью повышения эффективности расходования бюджетных средств и выявления возникающих коррупционных рисков проблемы развития контрактной системы закупок находятся в центре внимания средств массовой информации, профессиональных и независимых экспертов. Вместе с тем за рамками острых дискуссий остаётся главный вопрос – о роли и стратегических целях института государственных заку-

пок в российской экономике. Что мы создаём – «сервисный институт» или систему обеспечения общественных нужд?

Никакие реформы без правильной «идеологии» развития государственной контрактной системы не будут эффективны. В первую очередь надо определиться с сущностью и ролью института закупок, его взаимодействием со всеми другими сферами экономики и общества, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер. Для этого, по мнению авторов, необходим институциональный переход к понятиям «общественные закупки» и «общественные нужды», их разграничение с понятиями «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды». Здесь возникает очень тонкая, но значимая грань социально-экономического понимания сущности возникающих отношений, потому что государство не может рассматриваться как некий экономический субъект, имеющий собственные нужды, отличные от потребностей общества. По существу, размещение государственных заказов на поставки товаров, работ, услуг необходимо не только для нужд государства как института, а в интересах всего общества, для которого и организуется выполнение государственных функций, производство соответствующих товаров и услуг.

В этой связи одновременно с экономической проблематикой общественных закупок возникают проблемы оптимизации и регулирования социальной эффективности закупок. Общественные закупки выступают одним из индикаторов социально-экономической справедливости, ибо они постоянно должны давать ответы на вопросы: для чего, что и с какой пользой покупается на деньги общества, налогоплательщиков и, наконец, конечного потребителя государственной услуги.

Как показывает мировая практика, переход к целостной национальной контрактной системе закупок превращает государственный заказ в более сложный механизм хозяйствования, сочетающий в себе программно-целевую

и регулирующую функции. Однако развитие института общественных закупок в качестве эффективного инструмента модернизации и инновационного обновления российской экономики не представляется возможными без смены парадигмы реформирования контрактной системы. Ключевым критерием деятельности заказчиков должно стать не формальное следование установленным процедурам, а достижение через заказы и закупки конечных социально-экономических эффектов. Последнее, в частности, предполагает предоставление заказчику большей свободы действий, отказ от регламентации каждого шага, с одновременным усилением персональной ответственности за достигнутые результаты.

Современные институциональные преобразования в сфере общественных закупок должны быть сопряжены с увеличением конкуренции, созданием инвестиционного климата для производства инновационной продукции, повышением социально-экономической эффективности реализации государственных функций. Однако к модернизации системы общественных закупок должны быть готовы не только власти, но и общество как конечный потребитель товаров (работ, услуг), в том числе в лице независимых общественных организаций, без активного участия которых проводимая реформа не будет эффективна. Общественные закупки должны стать действенным инструментом стабилизации и роста экономики, концентрации материальных, трудовых ресурсов, научно-инновационного потенциала для реализации стратегических целей развития страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные документы

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
4. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».
6. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
7. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 1936-р).
8. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».
9. Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
10. Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров лёгкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для федеральных нужд».

11. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
12. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства».
13. Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
14. Приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере закупок”».
15. Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г.
16. Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2015 г.
17. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation.
18. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.
19. Federal Technology Transfer Act of 1986 (P.L. 99–502).
20. National Competitiveness Technology Transfer Act of 1989 (P.L. 101–189).
21. National Cooperative Research and Production Act of 1993 (P.L. 103–42).
22. The Government Procurement Law of the People’s Republic of China of June 29, 2002.

Монографии и статьи

1. *Анчишкина О.В.* Национальные контрактные системы: российское перепахуе // ЭТАП: экономикальная теория: анализ, практика. 2010. № 2.

2. *Анчишкина О.В.* Постановка задач планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // Вестник института экономики РАН. 2011. № 2.
3. *Анчишкина О.В.* Технологии и процедуры планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // Вестник института экономики РАН. 2011. № 4.
4. *Анчишкина О.В.* Контракты – сгусток бюджетной энергии // Бизнес России. 2013. № 10.
5. *Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А.* Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М.: Языки славянской культуры, 2007.
6. *Бекетов Н.В.* Государственная политика инноваций // Экономист. 2004. № 9. С. 64–70.
7. *Бретт А.* Финансирование инноваций частным сектором в России // Финансовое обеспечение инновационной деятельности: российский и европейский опыт : Отчёт о семинаре. Москва, 15 сентября 2005 г. URL: <http://www.ras-stc.ru>
8. *Бурменко Т.Д.* Сфера услуг: экономика : Учебное пособие. М.: КНОРУС, 2007.
9. *Варламов Л.В., Ульянов А.С.* Должен ли антимонопольный орган регулировать госзакупки и к чему это приводит // Развитие конкуренции и регулирование закупок : Сборник. М.: НАИЗ, 2012.
10. *Гольберт В.В.* Структурная модель инновационного процесса // Альманах «Наука. Инновации. Образование». Вып. 6 : Наука, инновации, образование – приоритеты современного мира. 2008.
11. Государственно-частное партнёрство в научно-инновационной сфере / Под ред. А.К. Казанцева, Д.А. Рубвальтера. М.: ИНФРА-М, 2009.
12. *Горегляд В.П.* Систему закупок Банка России – на уровень современных требований // Деньги и кредит. 2015. № 9.
13. *Дегтярёв А.В.* Электронная торговля сохраняет тенденцию к росту // Контрактные отношения. 2014. № 3–4.
14. *Демидов Н.* Ветер перемен – всегда встречный // Эксперт Северо-Запад. 2013. 7 октября. № 40 (637).
15. *Зубков Э.И.* Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в бюджетном секторе экономики // Экономические науки. 2012. № 8.
16. *Зубков Э.И.* Каков «портрет» хорошей общественной услуги // Липецкая газета. 2013. 28 сентября.
17. *Иванов А.Е.* Проблемы развития приоритетных секторов промышленности в контексте «новой индустриализации» //

- Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России : Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 63–96.
18. *Иноземцев В.* Девальвация знаний // Известия. 2010. 16 ноября.
 19. *Катькало В.С.* Ресурсная концепция стратегического управления: генезис основных идей и понятий // Вестник С.-Петербургского ун-та. Сер. 8. 2002. Вып. 4. № 32.
 20. *Клейнер Г.Б.* Ресурсная теория системной организации экономики // Российский журнал менеджмента. 2011. Т. 9. № 3.
 21. *Ковалёв Г.Д.* Инновационные коммуникации : Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
 22. *Корепанов Е.Н.* Новая индустриализация или модернизация? // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России : Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 97–117.
 23. *Лайсонс К., Джиллингем М.* Управление закупочной деятельностью и цепью поставок. Пер. с 6-го англ. изд. : Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2014.
 24. *Ле Гранд Д.* Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. Пер. с англ. М.: Институт Гайдара, 2011.
 25. *Ленчук Е.Б.* Роль «новой индустриализации» в формировании инновационной экономики России // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России : Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 12–43.
 26. *Леонтьев Б.Б.* Импортозамещение: взгляд на проблему // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 6.
 27. *Линдерс Майкл Р., Фирон Харольд Е.* Управление снабжением и запасами. Логистика. Пер. с англ. СПб.: Полиграфуслуги, 2006.
 28. *Николаев А.И., Лисин Б.К.* Инновационная культура как культура перемен // Инновации. 2002. № 2–3.
 29. *Нырова Н.Н.* Договоры технического консультирования и технического обслуживания в праве КНР // Инновации. 2006. № 6 (93).
 30. *Нырова Н.Н.* Особенности договоров технической разработки и технической передачи в Китае // Инновации. 2006. № 4 (91).
 31. *Осадчая Г.И.* Социология социальной сферы : Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проспект, 2003.
 32. *Осинов В.С.* Теория конкурентного взаимодействия. М., 2013.
 33. *Петров Н.И.* Это очень хорошо, что пока нам плохо? // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931).
 34. *Пискунов А.А.* Федеральная контрактная система как инструмент развития // ЭТАП: экономическая теория: анализ, практика. 2011. № 6.
 35. Региональная инновационная политика: приоритеты и механизмы развития / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.; СПб.: Нестор-История, 2013.

36. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Государственная научно-техническая политика и Федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России // Экономическая наука современной России. 2008. № 1.
37. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень Центра исследований и статистики науки. 2011. № 4.
38. Руководство по закупкам : Учебное пособие / Под ред. Н. Дмитри, Г. Пика, Дж. Спаньоло. М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2013.
39. *Самсон Р.* Будущее менеджмента. Пер. с англ. СПб.: Питер, 2004.
40. Система // Большой Российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ. 2003.
41. *Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю.* и др. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО «БизнесИнфо-Сервис», 2000.
42. *Смотрицкая И.И.* Общественные потребности как стратегический потенциал для стабилизации и роста российской экономики // Вестник Института экономики РАН. 2015. № 5.
43. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // Вопросы экономики. 2008. № 8.
44. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6.
45. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9.
46. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Государственная контрактная система: к новому качеству управления закупками // Общество и экономика. 2013. № 10.
47. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики // Общество и экономика. 2015. № 4–5.
48. *Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С.* Государственная контрактная система: состояние, проблемы, перспективы. М.: ИЭ РАН, 2013.
49. Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики / Под ред. И.И. Смотрицкой. М.: Институт экономики РАН, 2014.
50. *Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.

51. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2002.
52. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М.: Наука, 2010.
53. Филатов В.И. Воспроизводственные условия и финансовые ресурсы «новой индустриализации» // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России : Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 44–62.
54. Финансирование основных военных программ США на период до 2025 г. М.: Авиакосмические технологии, 2007.
55. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005.
56. Чесбро Г. Открытые инновации. Создание прибыльных технологий. М.: Поколение, 2007.
57. Чесбро Г. Открытые бизнес-модели. IP-менеджмент / Пер. с англ. В.Н. Егорова. М.: Поколение, 2008.
58. Шувалов С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики : Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2015.
59. Шувалов С.С. Современные тенденции развития системы государственных закупок для стимулирования инновационного обновления экономики // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 1.
60. Appelt S. Measuring public procurement of R&D and innovation // Demand-driven innovation through public procurement: Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solutions. Berlin, 21–22 March 2013.
61. Blind K., Bührlen B., Menrad K., Hafner S., Walz R., Kotz C. Fraunhofer Institute for Systems Research, New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. European Commission, 2004; Edler B. Bedürfnisse als Innovationsmotor. Konzepte und Instrumente nachfrageorientierter Innovationspolitik : Studien des Büros für Technolfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag. 21: Berlin. Edition Sigma, 2007.
62. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation.
63. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts // Official Journal of the European Union. 2004. 30 April. L 134/114. Art. 29.
64. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // Research Policy. 2007. № 36.

65. German Defence Acquisition System. IDEA Handbook. Federal Academy of Defence Administration and Technology. 2007.
66. *Gerson B.D.* Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3.
67. *James A.* U.S. Defence R&D Spending: An Analysis of the Impacts. Rapporteur's Report for the EURAB Working Group ERA Scope and Vision, EURAB 04.011. Manchester, 2004.
68. Innovation 2010. A return to Prominence – and the Emergence of a New World Order. BCG April 2010.
69. *Lundvall K., Okholm H., Marcusson M., Jespersen S., Birkeland M.* Can public procurement spur innovations in health care? // Copenhagen Economics. Informed Decisions. 2009. URL: <http://www.copenhageneconomics.com>.
70. Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. 2009. July 29.
71. Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. 2009. October 29.
72. *North K.* Wissensorientierte Unternehmensführung: Wertschöpfung durch Wissen. Wiesbaden: Gabler, 1999.
73. *Peca V.* Demand driven innovation through public procurement // European Commission. 2012.
74. Risk management in the procurement of innovation – Concepts and empirical evidence in the European Union. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
75. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013.
76. The Government Procurement Law of the People's Republic of China // Chinese Government's Official Web Server: <http://www.gov.cn/en>.
77. *Tumer S.* Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // SAP Technology and Innovation Platform. Berlin, 2012.
78. *Weber M.* Procurement of innovation in Germany: political goals and empirical findings. Joint CIIE-CSTP workshop on demand-led innovation policies. Paris, September 14–15, 2009.
79. *Wessner C.* Innovation, Security, and Growth. Perspectives from the U.S. Innovation System. Myths, Realities, and Opportunities. Presentation at the 6 Countries Programme Workshop: Linking Defence and Security R&D to Innovation: The Challenge Ahead. Brussels, 2004.
80. *Williamson O.E.* The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. No 3.

Научное издание

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Авторский коллектив: О.В. Анчишкина, Э.И. Зубков,
О.Б. Иванов, Т.А. Ларина, С.А. Потёмкин,
И.И. Смотрицкая, А.П. Филиппов,
С.И. Черных, С.С. Шувалов

Под редакцией: И.И. Смотрицкой, С.И. Черных

Редактор
Л.С. Ванян

Корректор
А.И. Топычканова

Дизайн и вёрстка
А.С. Дикарёва

Подписано в печать 04.07.2016. Формат 60х90/16.

Печ. л. 17,5. Тираж 1000 экз.

Типография....