



Государственный университет – Высшая школа экономики

Система госзакупок: на пути к новому качеству

Доклад Государственного университета – Высшей
школы экономики

Москва, 2010

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Система госзакупок: на пути к новому качеству

Доклад Государственного университета —
Высшей школы экономики



Москва 2010

УДК 330.101
ББК 67.99(2)32
С40

Система госзакупок: на пути к новому качеству.

С40 [Текст] : докл. Гос. ун-та — Высшей школы экономики / рук. проекта А.А. Яковлев. — М. : Гос. ун-т — Высшая школа экономики, 2010. — 43, [1] с. — ISBN 978-5-7598-0755-1 (в обл.).

Принятие в 2005 году 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» положило начало одной из наиболее радикальных реформ второй половины 2000-х годов. Эта реформа затронула массу экономических агентов на стороне государства и частного сектора. Ее однозначно позитивным результатом стало то, что госзакупки состоялись как институт. Однако практика применения 94-ФЗ наряду с прогрессом в закупках массовых однородных товаров продемонстрировала несовершенства закона — в особенности применительно к закупкам технически сложной, инновационной и уникальной продукции и услуг. Доклад посвящен обобщению проблем и болевых точек законодательства и деловой практики в области госзакупок, а также анализу направлений их совершенствования.

Авторский коллектив: А.А. Яковлев (руководитель проекта), О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова, А.Т. Шамрин, М.М. Юдкевич, Л.И. Якобсон.

УДК 330.101
ББК 67.99(2)32

Содержание

Предпосылки и суть реформы.....	4
Некоторые результаты.....	6
Что порождало проблемы в применении 94-ФЗ?.....	15
Направления развития системы госзакупок в РФ	20

Приложения

Приложение 1. Хроника внесения изменений в 94-ФЗ.....	27
Приложение 2. Примеры решений арбитражных судов по делам, связанным с размещением и исполнением государственного и муниципального заказа.....	29
Приложение 3. Как экономическая теория классифицирует типы приобретаемых благ и как их характеристики влияют на способы закупок.....	35
Приложение 4. Рекомендуемые соотношения качественных и ценовых критериев применительно к разным типам закупаемых товаров и услуг.....	38
Приложение 5. Источники информации о результатах госзакупок в РФ.....	40
Приложение 6. Цели и принципы создания Федеральной контрактной системы....	42

Система госзакупок: на пути к новому качеству¹

Прошло четыре года с момента вступления в силу 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Это была одна из наиболее радикальных реформ второй половины 2000-х годов, затронувшая массу экономических агентов на стороне государства и частного сектора. И сейчас уже можно (и нужно) подвести некоторые ее итоги.

Однозначно позитивным результатом реформы является то, что **госзакупки состоялись как институт**. До 2005 года в данной сфере действовали лишь декларативные нормативные акты, в реальности никак не ограничивавшие произвол госзаказчиков. Благодаря появлению 94-ФЗ в России возникла система норм государственного регулирования госзакупок — вместе с механизмами санкций за нарушения этих норм. И как раз практика их правоприменения в 2006—2009 годах (во многих случаях противоречивая по своим последствиям) дает основания сегодня ставить вопрос о том, как сделать регулирование госзакупок более адекватным и как обеспечить переход всей системы госзакупок на новый этап развития. Мы должны двигаться вперед — но для того, чтобы обозначить и обосновать направления этого движения, сначала надо непредвзято проанализировать ключевые идеи реформы и ее основные результаты.

Предпосылки и суть реформы

Радикальные изменения в законодательстве о госзакупках в 2005—2006 годах имели объективные основания: рост объемов госзакупок в начале 2000-х (заметно опережавший темпы роста ВВП) происходил на фоне сохранявшихся неэффективных механизмов регулирования в этой сфере — законодательство имело рамочный характер, практически не работали санкции за его неисполнение. Как следствие, наблюдался ощутимый рост коррупции в системе госзакупок² и росла озабоченность этой проблемой со стороны правительства.

¹ Данный доклад подготовлен авторским коллективом в составе: А.А. Яковлев (руководитель проекта), О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова, А.Т. Шамрин, М.М. Юдкевич, Л.И. Яковсон на основе результатов исследовательского проекта «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию» (2009 г.). При подготовке доклада использованы материалы О.Н. Балаевой, А.А. Бальсевич, Н.В. Еременко, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной, М.А. Рожкова, Е.М. Юдиной. Авторы выражают свою признательность респондентам, которые ответили на анкеты обследований, проводившихся ГУ-ВШЭ в 2009 году, а также представителям ведомств и госзаказчиков, которые принимали участие в экспертных семинарах ГУ-ВШЭ по проблемам госзакупок.

² О расширении масштабов коррупции косвенно свидетельствовали сокращение среднего числа заявок на конкурсах по госзакупкам, рост доли госконтрактов, размещенных у единственного источника, и другие аналогичные показатели.

Принятие 94-ФЗ в 2005 году стало реакцией на эти проблемы. Повышение эффективности госзакупок в рамках реформы должно было достигаться путем реализации следующих ключевых идей.

- **Создание условий для конкуренции** — через обеспечение свободного доступа к участию в госзакупках для всех хозяйствующих субъектов. Прежде всего, речь шла о малых и средних предприятиях (МСП). Доступ к торгам для новых участников обеспечивался через запрет на установление квалификационных требований и резкое ограничение веса «качественных» характеристик поставщика (связанных с наличием у потенциальных исполнителей квалификации и деловой репутации) при оценке и отборе заявок. Входу МСП на рынок госзакупок также должны были способствовать установленные 94-ФЗ очень низкие стоимостные пороги, начиная с которых для госзаказчиков становилось обязательным проведение конкурентных закупочных процедур (60 тысяч рублей в 2006-2007 годах, 100 тысяч рублей — до настоящего времени).
- **Обеспечение максимальной прозрачности закупок.** Если до появления 94-ФЗ объявление о торгах достаточно было напечатать в многотиражной газете, а формат таких объявлений был почти произвольным, то с принятием 94-ФЗ вся информация о закупках была унифицирована и стала размещаться на едином официальном сайте <http://www.zakupki.gov.ru/>. Инструментом обеспечения прозрачности госзакупок стала также сознательная ориентация на отбор заявок-победителей по критерию минимальной цены, что должно было ограничить возможности манипулирования результатами торгов со стороны госзаказчиков.
- **Преодоление коррупции.** В момент разработки и принятия 94-ФЗ коррупция воспринималась как главная проблема госзакупок. Наряду с обеспечением прозрачности госзакупок преодолению этой проблемы должны были способствовать максимальная формализация и унификация всех закупочных процедур с резким ограничением возможностей госзаказчика — и его сотрудников, проводящих закупки — повлиять на отбор поставщиков. Важным элементом создаваемой системы по борьбе с коррупцией также была ориентация на простые инструменты контроля, что предполагало использование простых процедур закупок, легче поддающихся контролю с позиций регулятора.

Реализация этих идей опиралась на набор санкций, закрепленных в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП). При несоблюдении требований 94-ФЗ контролирующие инстанции в лице Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов могли отменить результаты проведенных торгов, наложить штрафы на должностных лиц, ответственных за проведение закупок в организациях-госзаказчиках. В дальнейшем 94-ФЗ стал трактоваться как часть антимонопольного законодательства, и в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» (135-ФЗ) санкции за нарушение 94-ФЗ были расширены

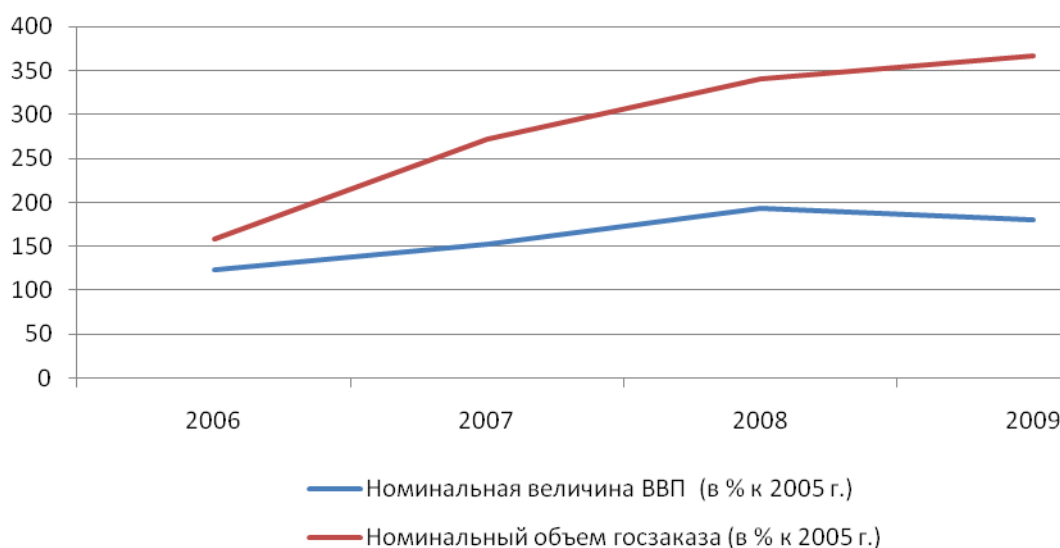
вплоть до уголовной ответственности. Основанием для возбуждения дел и наложения санкций являлись обращения поставщиков, чьи интересы были ущемлены при проведении торгов. При этом в рамках рассмотрения споров действия контролирующих органов стали строиться на презумпции добросовестности поставщика и недобросовестности заказчика.

Некоторые результаты

94-ФЗ был принят в июле 2005 года и вступил в силу с начала 2006 года. Закон получил значимую политическую поддержку, его внедрение сопровождалось существенным расширением масштабов государственных закупок: только с 2006 по 2008 год объемы госзакупок выросли по стоимости в 2 раза – со 1922 млрд. рублей до 3981 млрд. рублей. При этом, как видно на рис. 1, темпы роста объемов госзакупок в период после принятия 94-ФЗ существенно опережали динамику ВВП.

Однако практически с момента вступления закона в силу наблюдались серьезные проблемы с его исполнением. Так, по данным мониторинга, проводимого Институтом госзакупок ГУ-ВШЭ (см. вставку 1), в 2006 году нарушения процедур, предусмотренных 94-ФЗ, отмечались более чем в 80% проведенных закупок, в 2007 году этот показатель снизился до 60%, но затем до настоящего времени он практически не менялся.

Рисунок 1. Динамика ВВП и объемов госзакупок в 2006-2009 годах, %



Эти массовые процедурные нарушения закона разными сторонами объяснялись по-разному. Госзаказчики говорили о сложности процедур 94-ФЗ, нехватке специалистов, ограничениях Бюджетного кодекса. Разработчики закона настаивали на том, что за нарушениями процедур стоят неравные условия конкуренции и предпочтения госзаказчиков по отношению к конкретным поставщикам.

Вставка 1. Организация мониторинга нарушений 94-ФЗ

В рамках мониторинга соблюдения 94-ФЗ эксперты Института госзакупок ГУ-ВШЭ анализируют: документы и сроки их размещения, сроки проведения процедур размещения заказов по завершённым процедурам в 2006—2009 годах, в том числе извещения, конкурсную документацию, документацию об аукционе, протоколы размещения заказов по открытым конкурсам, аукционам, котировочным запросам. Выборку составили 85 органов исполнительной власти РФ, размещающих сведения о закупках на официальном сайте РФ www.zakupki.gov.ru. По каждому документу или процедуре фиксировались количественные (накопительные) данные по количеству несоответствий требованиям 94-ФЗ, а также наличие/отсутствие нарушений (бинарный принцип). Данные мониторинга Института госзакупок ГУ-ВШЭ отличаются от данных ФАС. Это связано с тем, что ФАС проводит оценку масштабов нарушений по факту поступивших жалоб — не учитывая «латентные» (скрытые) нарушения 94-ФЗ, которые оказались приемлемы для поставщиков и заказчиков.

Вместе с тем, практика применения 94-ФЗ выявила много объективных проблем, затруднявших выполнение организациями-госзаказчиками своих основных функций. В частности, анализ данных опросов госзаказчиков и «кейсов», собранных в рамках реализации исследовательского проекта ГУ-ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по её совершенствованию» (2009 г.), позволяет выделить следующие проблемы.

На стадии формирования заказа в числе наиболее серьёзных проблем заказчики отмечали следующие.

- *Невозможность гарантировать надлежащее качество закупки за счет одной только детализации технического задания.* Такая проблема отсутствует в отношении массовых стандартизированных товаров. В то же время она особенно остра для тех товаров / работ / услуг, качество которых можно оценить только в процессе эксплуатации / использования объекта закупки или даже по окончании его использования.
- *Отсутствие надежной базы для объективного определения начальных цен контрактов.* Заказчики отмечают, что в настоящее время отсутствуют методические указания по порядку определения начальной цены контракта. Также нет общедоступных источников информации о ценах на аналогичные товары. В таком качестве для госзаказчиков теоретически мог бы выступать портал www.zakupki.gov.ru, однако по своему интерфейсу в настоящее время он скорее ориентирован на запросы регулятора, нежели на потребности участников рынка. Отсутствие ценовых ориентиров и методик определения цены порождает конфликтные ситуации. В одном из примеров, приводившихся в интервью, компания-участник в ходе торгов снизила первоначально

заявленную цену контракта на поставку компьютерной техники на 49%. Организация-заказчик получила нарекания со стороны контролирующих органов за завышенную начальную цену контракта. В итоге контракт был исполнен, однако была поставлена техника не та, которую рассчитывал получить заказчик и под которую подсчитал первоначальную цену, а менее качественный «эквивалент».

На стадии размещения заказа в качестве центральной абсолютным большинством респондентов выделялась проблема длительности процедур открытого конкурса/аукциона, приводящая к сбоям в основной деятельности организации-заказчика — особенно в условиях отсутствия заявок. Также подчеркивалось несовершенство процедур документального обеспечения заявки (включая невозможность затребовать документы, подтверждающие и обосновывающие данные, указанные поставщиком в заявке).

Другие проблемы были обусловлены: рисками недобросовестного поведения поставщиков (сознательное занижение цен посредническими фирмами с целью «перебить» контракт у реальных поставщиков и потом получить у них или у заказчика отступные за свой отказ от подписания контракта) и невозможностью пресечь такое поведение; невозможностью обеспечить взаимодействие с одним и тем же поставщиком, положительно зарекомендовавшим себя в рамках предшествующих поставок (особенно в ситуациях, когда речь шла об обслуживании ранее поставленного оборудования, ИТ-систем и т.д.); необходимостью использовать процедуры аукциона для закупок уникального характера (когда на рынке реального присутствуют один поставщик, способный обеспечить должное качество товаров, работ или услуг).

Применительно к стадии исполнения заказа респонденты выделяли такие проблемы, как:

- *Невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий.* Многие виды закупок производятся в условиях высокой степени неопределенности и действия значительного числа случайных факторов. Это характерно в первую очередь для крупных закупок с длительными сроками их реализации. Введенный на этапе размещения заказа запрет на внесение изменений в условия контракта может существенным образом повлиять на ход исполнения государственного контракта. Например, это ограничение может повлиять на результаты контрактов на проектирование. В ходе исполнения контракта по проектированию, особенно для объектов, находящихся в исторической городской застройке, с высокой вероятностью будут меняться начальные условия с учетом результатов предпроектных стадий. При этом запрет на изменение условий государственного контракта, установленный на этапе размещения государственного заказа, может привести к приостановке или расторжению контракта на проектирование. Аналогичные проблемы часто возникают при поставках ИТ-оборудования, на рынке которого происходят очень быстрые технологические изменения. В случае исполнения контракта длительностью более полугода ряд моделей компьютерного оборудования может быть снят с производства, но за ту же

цену поставщик как правило готов поставить более новые и совершенные модели. В то же время госзаказчики, не имея права внести изменения в спецификации закупаемого оборудования, должны отказаться от поставки новых современных компьютеров. Также они не имеют права скорректировать в сторону снижения цены на объективно подешевевшие старые модели. Выходом из сложившейся ситуации могли бы стать так называемые «рамочные ТЗ» и «рамочные контракты со скользящими условиями», определяющие только стоимостной объем закупки и приблизительную номенклатуру, а также правила и процедуры их корректировки.

- *Высокие риски поставки товара ненадлежащего качества.* Формируя ТЗ, заказчик осознает, что фирмы-участники аукциона независимо от своих реальных возможностей будут согласны со всеми требованиями ТЗ по качеству, но фактически это качество можно будет оценить только после осуществления поставки. Так, в интервью приводились примеры проектно-изыскательских работ, где заказчик оказывается незащищенным от мелких организаций, которые впоследствии могут быть неспособны в полном объеме и с надлежащим качеством выполнить контракт. Данная проблема обусловлена тем, что заранее оценить качество подрядчика в рамках существующего законодательства не представляется возможным (запрет на применение к участникам квалификационных требований). Однако от качества выполненных подрядчиком проектно-изыскательских работ в значительной степени зависят дальнейшие расходы заказчика по выполнению строительно-монтажных работ, эксплуатации и обслуживанию объекта и т.п. В случае с ИТ-продукцией низкое качество закупаемых комплектующих для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) приводит не только к сбоям в работе, но и к полному выходу из строя дорогостоящего ИТ-оборудования. В интервью приводились примеры, когда недобро-совестные поставщики предлагают цену в 2 раза ниже и охотно идут на требование предоставления услуг по ремонту вышедших из строя комплектующих. Такой ремонт проводится с использованием некачественных технических компонентов, причем отремонтированные комплектующие опять же работают не более 2-3 месяцев, а затем снова выходят из строя. В итоге общие потери организации-заказчика многократно превышают экономию, полученную от закупок более дешевых комплектующих у недобросовестных поставщиков.
- *Срыв установленных сроков поставки.* Эта проблема указывается госзаказчиками в качестве наиболее значимой при проведении анонимных формализованных опросах, однако в ходе интервью они уходят от конкретных примеров, ограничиваясь фразами наподобие «мы как-то справлялись». Объясняется эта ситуация тем, что, сталкиваясь со срывом сроков поставки в конце календарного года, госзаказчики оказываются перед выбором: не заплатить поставщику последний транш (что означает вернуть деньги в бюджет и не получить необходимые товары, работы,

услуги) или же «договориться» о том, что оплата пройдет в пределах отчетного периода, а поставка будет осуществлена позже. Первое решение соответствует духу и букве 94-ФЗ, однако явно препятствует основной деятельности организации-заказчика. Поэтому в большинстве случаев заказчики идут по второму пути, переходя в зону неформальных отношений с поставщиками.

- *Ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.* В частности, респонденты подчеркивали, что предусмотренное в 94-ФЗ внесение фирм, нарушающих условия госконтрактов, в реестр недобросовестных поставщиков возможно только по двум основаниям: отказ от подписания контракта и его расторжение по решению суда, под которые многие прецеденты не подпадают. При этом угроза применения данной меры может оказать воздействие только на реально существующие добросовестные фирмы, но не имеет никакого эффекта в случае «фирм-однодневок», специально созданных для «одноразового» участия в конкурсе. Аналогичным образом, возможное возмещение убытков через суд, через страхование рисков неисполнения контрактов или механизмы банковских гарантий никак не решает для заказчика тех проблем, которые возникают в его основной деятельности в случае поставки некачественных товаров или услуг или при срыве сроков поставок.

Реакцией на эти и другие проблемы, выявившиеся в ходе применения новой системы регулирования закупок, стало многократное изменение 94-ФЗ. С момента принятия закона в июле 2005 года и до конца 2009 года в него было внесено 19 пакетов поправок. Эта законодотворческая активность нарастала во времени: если в 2005—2006 годах в 94-ФЗ было внесено 2 пакета поправок, а в 2007—2008 годах — 7 пакетов поправок, то в течение одного 2009 года поправки в закон вносились 10 раз (более подробно см. приложение 1).

Такая интенсивная законодотворческая активность определялась стремлением привести 94-ФЗ в соответствие с реалиями и, безусловно, отражала развитие института госзакупок. Однако это развитие было внутренне противоречивым.

С одной стороны, можно отметить, что значительная часть поправок, вносимых в 94-ФЗ, шла в русле реализации основных идей закона. Наглядным примером здесь могут быть нормы, касающиеся электронных аукционов. Применительно к простым стандартизованным товарам это, безусловно, положительный сдвиг. С другой стороны, разработчики закона должны были реагировать на проблемы, выявившиеся в ходе применения 94-ФЗ, особенно в отношении сложных / уникальных закупок. Однако они оказались не готовы провести типологизацию таких проблем и на этой основе обеспечить развитие инструментария закупок. Вместо этого разработчики закона пошли по пути реализации частных решений по частным случаям — преимущественно в формате исключения соответствующих закупок из-под действия конкурентных процедур 94-ФЗ (см. вставку 2).

Вставка 2. Примеры исключения закупок из-под конкурентных процедур 94-ФЗ

Перечень случаев размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) устанавливается в 94-ФЗ в статье 55. За время действия закона в данную статью поправки вносились 7 раз, она увеличилась втрое как за счет расширения числа случаев, внесенных в первоначально принятую редакцию закона, так и за счет введения 20 новых пунктов, а также статей 55.1 и 55.2. Если сначала такие исключения касались определенных достаточно локальных объектов (например, «размещение заказа на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки, спортивного мероприятия», — поправка от 24 июля 2007 года), то затем они стали распространяться на крупные блоки государственных закупок. Показательным в этом контексте стало внесение в мае 2009 года поправок, связанных с проведением саммита АТЭС во Владивостоке в 2012 году — и по сути выводящих закупки для обеспечения саммита из-под действия 94-ФЗ. В итоге статья 55 закона о случаях размещения заказа у единственного поставщика стала объединять разнообразные случаи размещения заказов без торгов, в том числе: а) когда поставщик действительно является единственным, например, при размещении заказа на поставку вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем; б) когда торги проводить нецелесообразно, например, в случаях связанных со служебными командировками (заказ авиабилетов, гостиницы); в) когда определенным заказчикам и поставщикам дано право размещать заказы без проведения торгов, например, в случаях размещения заказов у поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Одним из следствий такого подхода к развитию законодательства о закупках стало то, что 94-ФЗ при всей исходной простоте своих базовых идей превратился в очень сложный и внутренне непоследовательный нормативный акт. Только по объему закон увеличился более чем в 3 раза (с 47 до 147 страниц). Многие его нормы допускали множественность толкований, практика правоприменения и предписания контролирующих органов вступали в коллизию с нормами Гражданского кодекса.

Весьма характерным в этом контексте являются факты различной трактовки законодательства подразделениями ФАС и арбитражными судами. В частности, арбитражные суды, опираясь на нормы Гражданского кодекса, в рамках рассмотрения обстоятельств конкретных дел принимали решения о правомерности изменения стоимости контракта на выполнение работ по строительному подряду при наличии надлежащего обоснования со стороны подрядчика, правомерности установления в ТЗ требований по описанию технологии проведения работ, используемого персонала и оборудования и иных требований, которые являются необходимым условием качественного выполнения работ, о возможности установления в проектной документации права государственного заказчика в одностороннем порядке отказаться

от исполнения контракта, о возможности изменения условий контракта без изменения правовой природы предмета контракта. (См. примеры подобных решений арбитражных судов высших инстанций в приложении 2).

Представляется, что обсуждение дальнейшего системного совершенствования законодательства о государственных и муниципальных закупках должно базироваться также на системном анализе арбитражной практики. В настоящее время Высшим арбитражным судом накоплен значительный опыт по делам, связанным с законодательством о государственных закупках. При этом надо понимать, что сам факт оспаривания в судебном порядке предписаний контролирующих органов с большой вероятностью влечёт в дальнейшем более пристальное внимание этих органов к тому, как работает оспоривший их решение госзаказчик. В связи с этим обращения в суд рассматриваются большинством госзаказчиков в качестве крайней меры, и решения Высшего Арбитражного суда имеют значение не столько в количественном, сколько в качественном плане — как важный индикатор эффективности законодательства о государственных закупках.

Непоследовательность 94-ФЗ, по-видимому, стала ключевой причиной того, что цели реформы госзакупок оказались достигнуты далеко не полностью. Так, согласно данным Росстата, в 2006 году объем госконтрактов, размещенных на торгах, по стоимости был в три раза больше, чем госзаказ, размещенный у единственного поставщика. В 2008 году эти показатели практически сравнялись, а за три квартала 2009 года сумма закупок у единственного поставщика превысила объем средств, потраченных на закупку по торгам. Следует отметить, что этот бурный рост связан не только с внесенными исключениями для отдельных товаров или категорий заказчиков, но и с феноменом «несостоявшихся торгов», на которые либо был допущен только один участник, либо ни одного участника не было заявлено. Массовость такого рода ситуаций, по нашему мнению, является наглядной иллюстрацией того, что требования 94-ФЗ подчас не только создают проблемы для добросовестных госзаказчиков, но и не обеспечивают достаточных стимулов для привлечения добросовестных поставщиков.

К такому же выводу приводит анализ результатов обследования предприятий-поставщиков, проведенного ГУ-ВШЭ в феврале-июне 2009 года по заказу Минэкономразвития в рамках второго раунда мониторинга конкурентоспособности обрабатывающей промышленности и охватившего 957 фирм.

В ходе обследования руководителей предприятий попросили оценить общие последствия изменений в законодательстве о закупках. Респондентам было предложено выбрать любое число ответов из большого набора вариантов, включая расширение возможностей участия в госзакупках, бóльшую конкуренцию и прозрачность в распределении госзаказов, усложнение процедур участия в торгах, повышение требований к поставщикам и т.д.

Как видно по данным табл. 1, фирмы, работавшие по госзаказам в 2008 году, в первую очередь говорили об усложнении процедур участия в госзакупках (34% респондентов). Следующие по частоте упоминания варианты ответа — повышение конкуренции на торгах (26%), рост общих издержек участия в конкурсах по

госзакупкам (26%), повышение требований со стороны госзаказчиков (24%) и расширение возможностей демпинга со стороны недобросовестных поставщиков (23%). При этом характерно, что минимальное число респондентов — лишь 12% — заявило о повышении прозрачности госзакупок.

В анкету обследования ГУ-ВШЭ также были включены вопросы о распространенности «откатов» в системе госзакупок и об участии фирм в поставках по госзаказам. Поскольку по инициативе Всемирного банка такие же вопросы на аналогичной выборке были заданы в рамках первого раунда мониторинга в 2005 году, это дало уникальную возможность сравнить ситуацию до и после изменения законодательства о закупках. В обоих случаях вопросы задались применительно к периоду, предшествующему обследованию, то есть сравнивались 2004 и 2008 годы.

Отвечая на вопрос «Как часто предприятиям вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или "откаты"?", в 2009 году 17% респондентов выбрали варианты «практически всегда» или «часто», а 22,5% фирм заявили, что такая практика встречается иногда (см. табл. 2). В 2005 году аналогичные цифры составили 20 и 14%.

Иными словами: до реформирования системы госзакупок об «откатах» говорили 34% фирм, спустя три года после реформы их стало почти 40%. Позитивные сдвиги выражаются лишь в том, что примерно на 3% уменьшилась доля предприятий, которые рассматривают «откаты» как массовое явление. Эти пропорции сохранялись и при учете ответов только тех фирм, которые участвовали в поставках по госзаказам в 2004 и 2008 годах.

Таким образом, данные обследования ГУ-ВШЭ по обрабатывающей промышленности свидетельствуют о высоких издержках участия в торгах для фирм-поставщиков, а также о том, что применение 94-ФЗ в целом не привело к существенным успехам в борьбе с коррупцией.

Необходимо вновь подчеркнуть, что проблемы с применением 94-ФЗ в разной степени касаются различных рынков. Несомненный положительный эффект при закупках простой стандартной продукции сочетается с потерями при закупках технически сложной продукции и услуг. В следующем разделе мы поясним причины этого с точки зрения экономической теории, но в практическом плане эти проблемы, выявившиеся с первых месяцев применения закона, создали для добросовестных госзаказчиков серьезные стимулы к выведению их закупок из-под действия жестких формальных процедур 94-ФЗ. Последствия этого были различны в зависимости от «политического веса» соответствующих агентов. Например, МЧС и Министерству обороны еще на стадии подготовки закона удалось добиться введения предквалификации поставщиков по закупкам, проводимым по линии этих двух ведомств. Насколько нам известно, проблемы, порождаемые 94-ФЗ применительно к закупкам сложной продукции и услуг, на определенном этапе стали одной из причин общего решения о выведении госкорпораций из-под действия 94-ФЗ. Напротив, менее влиятельным ведомствам удавалось добиться лишь частичного ослабления требований 94-ФЗ — как это было с ограничением доли ценовых параметров при закупке НИР или с разрешением на предквалификацию для крупных строительных проектов.

Таблица 1. Ответы руководителей предприятий на вопрос «Как вы думаете, какие последствия для деятельности предприятий вызвало изменение законодательства о госзакупках в 2006–2007 годах?», % (можно было выбрать все подходящие варианты ответов). Опрос весны-лета 2009 г.

Вариант ответа	Вся выборка, %	Мелкие фирмы (до 250 чел.)	Крупные фирмы (свыше 1000 чел.)	Только фирмы, имевшие госзаказы
1. для предприятий расширились возможности участия в госзакупках	10,8	10,0	12,4	17,9
2. возросла конкуренция среди предприятий-поставщиков	16,1	15,5	18,2	25,6
3. система госзакупок стала более прозрачной	7,5	5,8	8,0	12,3
4. выросли общие требования к поставщикам со стороны госзаказчиков	14,2	11,8	17,5	23,8
5. снизились требования к поставщикам по наличию опыта и квалификации	7,4	8,6	2,2	11,5
6. усложнились процедуры оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам	20,3	20,6	23,4	33,8
7. выросли общие издержки участия в конкурсах по госзакупкам (затраты на оформление конкурсной документации, внесение обеспечения и т.д.)	15,3	14,4	19,7	25,6
8. участие в госзакупках стало менее прибыльным	11,8	13,0	13,1	22,0
9. расширились возможности для демпинга со стороны недобросовестных участников конкурсных торгов	14,3	14,2	14,6	23,0
10. другое	2,9	3,3	2,2	2,3
11. ничего принципиально не изменилось	28,2	29,2	24,8	21,0
12. затрудняется ответить	30,1	29,3	30,7	13,8
Число опрошенных фирм	957	431	137	391

Таблица 2. Ответы руководителей предприятий обрабатывающей промышленности на вопрос: «Как часто предприятиям вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или "откаты"?»

	в 2005 году		в 2009 году	
	число фирм	доля в выборке (%)	число фирм	доля в выборке (%)
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего	1002	100	957	100

Стоит отметить в связи с этим, что уже в 2006 году эксперты Всемирного банка отмечали явное нарушение внутренней логики 94-ФЗ, когда по закупкам для МЧС и Минобороны была предусмотрена предквалификация поставщиков, а для закупок медицинской техники — нет. При этом на содержательном уровне Всемирный банк отмечал необходимость предквалификации поставщиков и иные процедуры «качественного отбора» поставщика для всех закупок «сложных» товаров и услуг.

Осознание несовершенства сложившейся системы госзакупок на уровне руководства страны привело к тому, что в Программу антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год был включен пункт 35 о разработке нормативных правовых актов, касающихся совершенствования законодательства о государственных закупках, в том числе урегулирования вопросов государственных закупок технически сложной продукции. В Послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах было дано поручение: усовершенствовать механизмы государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами. В Бюджетном послании отмечалось, что система государственных закупок должна исключать случаи необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур; государственные закупки должны использоваться в том числе в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей.

Что порождало проблемы в применении 94-ФЗ?

Анализ базовых положений 94-ФЗ показывает, что идеология закона была ориентирована на один определенный тип рынков, а именно: рынки, близкие к идеальной модели *совершенной конкуренции* между «атомизированными» фирмами, которые производят однородные товары и обладают полной информацией об этих товарах друг у друга. Этот тип рынков является довольно распространенным, но отнюдь не единственным. При этом особенности иных рынков и рациональные стратегии действий на них обстоятельно изучены экономической наукой (кратко эти особенности изложены в приложении 3).

На практике отсутствие разграничения процедур закупок для разных типов товаров, работ и услуг приводит к тому, что наиболее острую проблему для большинства добросовестных госзаказчиков сегодня составляют *риски неисполнения или некачественного исполнения госконтрактов* и связанные с этим *потенциальные издержки*. Разработчики 94-ФЗ считают, что механизмы последующих судебных санкций к поставщикам за нарушение условий контрактов

достаточны для компенсации всех возможных потерь, которые могут нести госзаказчики.

Однако такой подход не учитывает многих реалий. Во-первых, получение денег далеко не всегда возмещает потери времени, особенно с учетом специфики бюджетного процесса, в рамках которого действуют госзаказчики. Во-вторых, недостаточно высокое качество работ творческого характера (научных и проектных разработок, произведений искусства и т.п.) в суде, как правило, недоказуемо. В-третьих, даже если качество поставки удастся с течением времени оспорить, закупка, например, некондиционных лекарств для медицинских учреждений или поставка некондиционного оборудования для очистных сооружений чреваты потерями, которые могут на несколько порядков превосходить стоимость первоначальной закупки. В-четвертых, когда речь идет о высокотехнологичных рынках, где продукция быстро обновляется и удешевляется, требование однозначно фиксировать в конкурсной документации все качественные характеристики товара и невозможность пересматривать контракты иначе, чем через суд, ведут к прямым потерям не только с точки зрения качества, но и с точки зрения расходов.

Снижение рисков при закупке «сложных» товаров (услуг, работ) предполагает *учет квалификации и репутации поставщиков*.³ При этом в зарубежной литературе дискутируется не вопрос об уместности такого учета, а то, какие механизмы учета наиболее рациональны в тех или иных обстоятельствах. В зарубежной науке и практике убедительно обоснованы конкретные рекомендации по использованию в данных целях специальных процедур (двухэтапные торги, конкурентные переговоры и др.), а также по *оптимизации соотношений качественных и ценовых критериев* применительно к разным типам закупаемых товаров и услуг (см. приложение 4). Также в мировой практике используются научно проработанные *механизмы адаптации* уже заключенных контрактов к изменяющимся внешним условиям — с обеспечением должной *прозрачности* таких изменений.

К сожалению, при подготовке Закона 94-ФЗ не были предприняты усилия по освоению зарубежного опыта. Более того, без внятной аргументации были отвергнуты оправдавшиеся впоследствии предостережения Всемирного банка о рисках, которые несла концепция закона. В соответствии с 94-ФЗ в России разрешено использовать лишь *менее половины способов закупок*, которые в настоящее время применяются в международной практике, — преимущественно наиболее простые и легче поддающиеся контролю. Иными словами, под запретом

³ Проблемы учета квалификации и репутации в ходе проведения процедур закупок широко обсуждаются в теоретической и практической литературе. Теоретические обоснования ограничения числа потенциальных поставщиков в условиях повышенного значения качества, например, приводятся в работе Bakos et al. (1992, "When quality matters: information technology and buyer-supplier relationships"). Позитивная роль предквалификации в сокращении коррупции показана в работе Calzolari and Spagnolo (2005, "Reputation and Collusion in Procurement"). Способы проведения автоматических процедур предквалификации обсуждаются в работах на стыке экономики и компьютерных технологий, например, в работе Ng et al. (1998, "Case-based Reasoning for Contractor Prequalification").

оказалась значительная часть общепринятых путей повышения эффективности госзакупок — что создавало серьезные проблемы для добросовестных госзаказчиков, заинтересованных в том, чтобы поставляемые им товары и услуги соответствовали определенным стандартам качества и были предоставлены им в установленные сроки. В этих условиях более влиятельные госзаказчики, используя возможности «административного торга», начинали добиваться исключения своих закупок из-под действия 94-ФЗ. Остальные же оказывались обречены на поиски «обходных путей» для отсеечения недобросовестных (или потенциально недобросовестных) поставщиков. Однако под подобного рода действия *легко маскируются и коррупционные практики*. Это ведет к тому, что разделение добросовестных и недобросовестных агентов крайне затруднено.

В связи с этим мы можем констатировать, что 94-ФЗ действительно создал стимулы к усилению конкуренции (и, как мы видели в предыдущем разделе, это отмечается поставщиками в рамках обследований ГУ-ВШЭ). Однако при этом не учитывались обстоятельно изученные экономической теорией особенности конкуренции на различных рынках, в том числе риски вытеснения добросовестной конкуренции недобросовестной на тех рынках, на которых для этого имеются объективные предпосылки. Вразрез с бесспорными требованиями теории не были обеспечены условия идентификации добросовестных и компетентных участников закупок (например, такие, как учет предшествующего поведения на рынке и результатов деятельности фирм) и одновременно не использовались механизмы отсеечения недобросовестных участников (например, через запрос обоснования цены и возможность отклонения заявки на основе отрицательной экспертизы такого обоснования).

Другое направление *вытеснения* участников процесса госзакупок в зону *неформальных отношений* связано с обязательностью применения закупочных процедур для *мелких закупок*. Акцентируя внимание на широком распространении коррупции и барьерах для участия МСП в системе госзакупок, разработчики 94-ФЗ сознательно настаивали на распространении обязательных процедур даже на мелкие закупки. Так, в 2006 году действие закона распространялось на все закупки свыше 60 тысяч рублей (этот лимит был повышен до 100 тысяч рублей в 2007 году). Следует подчеркнуть, что в международной практике использование каких-либо конкурсных процедур характерно для закупок, стоимость которых превышает 50 тысяч долларов. Как видно по данным, приведенным во вставке 3, введение с принятием 94-ФЗ на порядок более низких «ценовых порогов» на практике означало существенное повышение издержек организаций-заказчиков.

Одновременно для мелких закупок часто была характерна ситуация, когда поставщики были просто *не заинтересованы в участии в торгах* — в силу *высоких издержек на подготовку конкурсной документации* и низкого конечного финансового результата. В результате, как показывали «кейсы», собранные ГУ-ВШЭ, в ряде случаев госзаказчики были вынуждены «угovarивать» потенциальных поставщиков подать заявку на конкурс и сами готовили за них всю конкурсную документацию. Это объяснялось тем, что без формального проведения конкурса и

появления хотя бы одного поставщика госзаказчик не мог начать расходовать выделенные ему бюджетные средства и вести предписанную ему основную деятельность. При этом отобранный поставщик, используя свое «монопольное» положение, мог навязывать госзаказчику весьма невыгодные условия закупок. Наряду с неизбежным возникновением неформальных отношений и появлением дополнительных издержек у госзаказчиков такие ситуации вели к прямой дискредитации 94-ФЗ — поскольку все участники процесса ясно видели, что использование конкурсных процедур в этих случаях никак экономически не оправданно.

Вставка 3. Издержки на осуществление закупок для контрактов разных размеров

Расчеты, проведенные ГУ-ВШЭ в 2009 году по 750 госконтрактам, заключенным одним госзаказчиком — крупной бюджетной организацией, показали следующее. Издержки администрирования закупок (рассчитанные как сумма заработной платы специалистов по закупкам, специалистов финансовых служб, сотрудников структурных подразделений, занятых подготовкой технических заданий, и сотрудников, входящих в состав конкурсных комиссий, и сопровождающих материальных расходов) составляли примерно 0,6% от общего объема этих контрактов. Однако при делении всего объема проанализированных закупок на контракты с объемом свыше 1,5 млн. рублей и до 1,5 млн. рублей и с учетом сопоставимых трудозатрат на оформление таких контрактов оказалось, что в первом случае — для крупных контрактов, средний размер которых в данной организации превышал 20 млн. рублей — издержки составляют 0,15—0,20%, а во втором они возрастают до 7,5-9,0% (в этой группе — средний размер контракта был менее 400 тысяч рублей). Такие издержки фактически «вменялись» организации-заказчику — независимо от того, приведут ли закупочные процедуры к снижению цен закупок или нет.

Таким образом, упрощенное понимание функционирования рыночных механизмов, а также предположение о *тотальной коррупции в госаппарате* (чем обосновывалась жесткая формализация всех процедур закупок) привели к существенным дополнительным издержкам для добросовестных агентов. Они оказывались перед выбором: идти на риск низкого качества поставок или, обходя закон, достигать неформальных договоренностей с поставщиками. Одновременно невозможность эффективного применения санкций за нарушение законодательства (которые регулятор не в состоянии наложить на десятки тысяч госзаказчиков, не соблюдающих сроки оценки заявок, сроки публикации протоколов и т.д.) «развязывала руки» для недобросовестных коррупционно-ориентированных агентов. И в результате вместо позитивных стимулов для участников закупок к усилению конкуренции новая система регулирования госзакупок генерировала дополнительные стимулы к развитию неформальных отношений между госзаказчиками и поставщиками, создавая питательную среду для «латентной» коррупции.

Одним из аргументов в защиту модели госзакупок, реализованной в рамках 94-ФЗ, выступает экономия бюджетных средств за счет снижения цен закупок в рамках конкурсных процедур. Так, в СМИ неоднократно приводилась сумма накопленной

за годы действия закона экономии в размере 500 млрд. рублей. Эта сумма получена путем вычитания из суммы всех когда-либо объявлявшихся начальных цен закупок той реальной общей стоимости заключенных контрактов, которая содержится в форме Росстата «Торг-1». Между тем размеры объявлявшихся начальных цен, по сути, никогда не контролировались и могли заявляться сколь угодно высокими, особенно, чтобы продемонстрировать масштабную экономию. Кроме того, в первую часть формы Росстата (со стартовыми ценами) длительное время включались данные обо всех торгах — как состоявшихся, так и не состоявшихся. Во второй же части отражались итоговые результаты только тех торгов, которые признаны состоявшимися. Соответственно, экономический эффект 94-ФЗ автоматически увеличивался на сумму торгов, признанных несостоявшимися.

Тем не менее в последнее время не раз высказывались предложения о специальном стимулировании закупщиков через выплаты им в виде премий части разницы между стартовой и финальной ценой, сложившейся на торгах. Такая схема очевидным образом будет создавать стимулы к еще большему искусственному завышению стартовых цен, а также к дополнительному давлению в сторону снижения конечных цен — независимо от качества поставляемых товаров и услуг.

В целом проведенный ГУ-ВШЭ анализ общей ситуации со сбором данных о результатах госзакупок свидетельствует, что в РФ за четыре года действия 94-ФЗ не сложилась единая система мониторинга госзакупок (более подробно см. приложение 5). ФАС, МЭР, Федеральное казначейство и Росстат запрашивают у госзаказчиков большие объемы первичной информации, однако эта информация практически не анализируется. Более того, формат сбора и представления этой информации на сайтах www.zakupki.gov.ru и <http://reestr.gk.roskazna.ru/> делает практически невозможным ее анализ госзаказчиками и поставщиками. Эта ситуация является яркой иллюстрацией тезиса нобелевского лауреата Дж. Стиглица о том, что переизбыток неструктурированной и несистематизированной информации равнозначен ее отсутствию⁴. В то же время у ряда российских корпораций (как частных, так и государственных) уже сформированы и функционируют информационные системы, обеспечивающие эффективный мониторинг и контроль за их закупками. Представляется, что такого рода опыт должен быть учтен при развитии системы мониторинга госзакупок.

Завершая этот теоретический анализ, мы можем констатировать, что разработчики 94-ФЗ стремились к созданию универсальной, легко управляемой и легко контролируемой системы государственных закупок. Не в последнюю очередь это мотивировалось объяснимым желанием обеспечить всеобъемлющий контроль без значительного усложнения и удорожания деятельности регулятора. Однако из теории управления известно, что управляющая система не может быть проще, чем объект управления. С этой точки зрения отнюдь не удивительно, что подходы,

⁴ См. Stiglitz J.E. 1985, "Information and Economic Analysis: A Perspective", и другие работы этого автора. Влияние способов и степени раскрытия информации на результаты закупок всесторонне обсуждаются также в Handbook of Procurement, Dimitri, Piga and Spagnolo.

выбранные разработчиками, оказались адекватными главным образом простым товарам и рынкам, на которых они обращаются. В то же время попытки уложить «сложные» закупки в удобный для регулятора набор «простых» процедур обернулись серьезными проблемами и издержками для добросовестных поставщиков и госзаказчиков.

Направления развития системы госзакупок в РФ

Суммируя результаты проведенного анализа, мы можем выделить следующие системные проблемы, которые нуждаются в решении в рамках развития законодательства о закупках.

Во-первых, необходимо создание комплексной системы управления рисками госзакупок, охватывающей как все типы рисков, так и все формы проявления рисков на всех этапах закупочного цикла. В момент разработки и принятия 94-ФЗ в качестве главного фактора риска воспринималась исключительно коррупция. Однако практика применения закона продемонстрировала существенные риски недобросовестного поведения и некомпетентности поставщиков, что порождает риски неисполнения заказа. Одновременно выявилась трансформация коррупционных рисков и их миграция на другие стадии закупочного цикла. Система запретов не столько сократила коррупцию и злоупотребления, сколько перевела их в другие формы: сговора заказчика и поставщика через излишнюю детализацию ТЗ под конкретных поставщиков; роста несостоявшихся торгов, по которым остается один участник, с которым и заключается контракт по цене, близкой к стартовой; сговора потенциальных поставщиков, которые регистрируются и допускаются на аукционы, но не принимают непосредственного участия в аукционе и контракт заключается по цене, близкой к начальной; срыва процедур размещения заказов «серыми» участниками путем демпинга в заявках или необоснованных жалоб на действия заказчиков; неформального урегулирования споров в связи с неисполнением, несвоевременным или недобросовестным исполнением контрактов, как в результате выбора недобросовестных поставщиков, так и в результате некомпетентных действий заказчиков.

Сегодня **необходимо минимизировать оба типа рисков — как коррупции, так и неисполнения заказа — и научиться управлять ими.** По нашему мнению, решение этой задачи *возможно только при комплексном рассмотрении системы удовлетворения государственных нужд* — включая не только стадию размещения заказа (на которой сфокусирован 94-ФЗ), но также стадии планирования закупок и исполнения контрактов. Возобновившееся в 2009 году обсуждение концепции Федеральной контрактной системы (см. приложение 6 о целях и принципах ФКС) свидетельствует о том, что Правительство осознает данную проблему. Однако необходимо более быстрое продвижение в этом направлении.

Наряду с охватом всех стадий закупочного цикла существенным моментом в решении проблемы управления рисками госзакупок также является *создание эффективных барьеров для доступа в систему госзакупок недобросовестных и некомпетентных агентов* – как на стороне поставщиков, так и на стороне заказчиков – через соответствующие механизмы селекции, стимулов и санкций. Решение этой проблемы тесно связано с критериями «добросовестного поведения» и «компетентности», которые могут быть сформулированы только в контексте оценки конечных результатов деятельности: соблюдения и качественного исполнения поставщиками их обязательств по поставкам товаров, работ и услуг; эффективного выполнения госзаказчиками их основных функций, для обеспечения которых осуществляются госзакупки.

Во-вторых, из сказанного вытекает еще одна системная проблема — *необходимость сбалансировать цели регулирования относительно конечной эффективности закупок*. В настоящее время предметом законодательного регулирования являются лишь процедуры торгов, а эффективность закупок рассматривается контролирующими органами сугубо с точки зрения соблюдения процедур 94-ФЗ. Однако, в действительности, конечной целью процесса госзакупок является обеспечение государственных нужд, и система регулирования должна быть настроена на обеспечение реализации именно этой цели. Важным элементом такой перенастройки и качественного расширения системы регулирования является *построение эффективного мониторинга госзакупок*, принципы которого будут выделены ниже.

В-третьих, требуется *гармонизация прав и ответственности поставщика и госзаказчика*. Если до 2005 года баланс был нарушен в пользу госзаказчиков, то с принятием 94-ФЗ маятник резко качнулся в сторону поставщиков. Сегодня пришло время восстановить баланс, найдя оптимальное сочетание прав и ответственности поставщика и заказчика, обеспечив в обоих случаях защиту интересов добросовестных участников процесса госзакупок.

В соответствии с международным опытом развитие добросовестной конкуренции в секторе государственных закупок и стимулирование повышения качества поставляемых товаров и услуг осуществляется путем недискриминационного применения ко всем участникам закупок квалификационных требований, которые должны быть точно определены, стандартизированы и отвечают предмету конкретной закупки. При этом качество конкуренции оценивается не по одному критерию минимальной цены, а по совокупным критериям конкурентоспособности — экономической эффективности закупки за период жизненного цикла: цене, качеству, надежности.

Наконец, в-четвертых, *необходим учет тех издержек, которые все участники торгов (как поставщики, так и госзаказчики) несут в связи с соблюдением процедур 94-ФЗ*. До сегодняшнего дня система регулирования скорее строилась по критериям упрощения процессов администрирования для регулятора. Это действительно позволяло снижать стоимость регулирования и контроля. Однако необходимо учитывать также издержки, которые несут поставщики и заказчики в связи с необходимостью соблюдения требований 94-ФЗ. В конечном счете эти

издержки всегда закладываются в цену закупок. Это происходит либо путем абсолютного завышения цены поставок при отсутствии достаточной конкуренции на торгах (что предопределяется избыточно усложненными процедурами и непривлекательными условиями участия в торгах для поставщиков), либо путем относительного завышения цен — при поставке товаров низкого качества. Одновременно избыточные издержки, которые несут госзаказчики, приводят к тому, что они реализуют свои основные функции в меньшем объеме или с пониженным качеством.

По нашему мнению, **решение выделенных системных проблем возможно в рамках согласованного движения по следующим направлениям развития системы госзакупок.**

1. Необходимо ориентироваться на последовательное *сокращение сферы нерегламентированных закупок* (включая закупки госкорпораций и естественных монополий, регулирование которых в настоящее время является предметом обсуждения в Правительстве).
2. Безусловной предпосылкой этого, однако, выступает *расширение спектра используемых способов закупки* и возможность *адаптации заключенных контрактов к изменяющимся внешним условиям*.
3. Следствием расширения многообразия используемых процедур закупок является *необходимость расширения полномочий госзаказчиков* — с предоставлением им более широких прав по выбору процедур закупок. Для предотвращения рисков коррупционного поведения целесообразно наделение такими правами госзаказчиков более высокого уровня — в первую очередь в лице главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС). В дальнейшем с учетом оценок конечной эффективности ранее проводившихся закупок возможно распространение таких прав «квалифицированного госзаказчика» на иные крупные организации.
4. Расширение полномочий госзаказчиков влечет за собой необходимость построения *многоуровневой системы мониторинга и контроля*, которая должна опираться на логически выстроенную публичную систему сбора информации о закупках и должна являться основой для оценки конечной эффективности госзакупок, а также для выявления возможных злоупотреблений в сфере госзакупок.

В рамках данного подхода построение реально работающей системы сбора и анализа информации о госзакупках является отправной точкой в переходе системы регулирования госзакупок на качественно новую стадию развития — когда государство сможет не только контролировать соблюдение процедур 94-ФЗ, но будет в состоянии увидеть весь закупочный цикл и оценить конечные результаты проводимых закупок. При проектировании такой системы для обеспечения ее дальнейшего эффективного функционирования уже на уровне постановки задачи необходим ряд шагов.

Во-первых, речь должна идти о разделении информационных потоков по стандартизированной (массовой) и нестандартизированной 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 ГРБС, государственных заказчиков, разных способов закупки и т.д. Такой подход также сделает возможным проверку обоснованности стартовых цен закупок со стороны главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих органов. Для нестандартизированной продукции сравнения цен и других условий закупок в большинстве случаев напрямую будут невозможны. Тем не менее аккумуляция этой информации будет давать возможность для последующего анализа условий закупок с привлечением экспертов, не аффилированных с заказчиком, проводившим закупку.

Во-вторых, необходимо 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 объемах, 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 учетом того, что многие ГРБС уже имеют у себя такие системы, единую систему необходимо строить как распределенную и учитывающую специфические потребности отдельных ГРБС.

Построение подобной информационной системы позволит сделать качественно новый шаг в развитии механизмов контроля и станет основой для эффективного выявления возможных злоупотреблений в рамках государственных закупок. При этом важно правильное и полное понимание феномена злоупотреблений в данной сфере. По нашему мнению, злоупотреблением в госзакупках является не только коррупция (когда заказ заведомо отдается конкретному поставщику за вознаграждение в адрес чиновника, принимающего решение о закупке), но и мошенничество (когда поставщик занижает цену на торгах, зная, что при этом он

не сможет обеспечить поставку должного качества в установленные сроки). Оба типа злоупотреблений могут быть выявлены не столько по критерию нарушения процедур 94-ФЗ, сколько через фиксацию *существенного отклонения цен от сложившихся на рынке* — как вверх (в случае с коррупцией), так и вниз (в случае с мошенничеством). В первом случае предметом специального рассмотрения на уровне главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих инстанций должны быть любые отклонения вверх от сложившегося уровня цен. Во втором случае предметом специального рассмотрения должны быть случаи существенного снижения цен (например, в два раза и более к стартовым ценам). Такие отклонения свидетельствует не столько об экономии бюджетных средств, сколько о некомпетентности заказчика или недобросовестности поставщика, которая может быть чревата для государственного заказчика срывом поставок или серьезными рисками при использовании товаров, работ, услуг, поставленных по заниженным ценам.

Практическая реализация предлагаемых нами подходов приведет к существенному усложнению функций регулятора. Очевидно, что ФАС не имеет возможности пойти на это, если не получит необходимых дополнительных ресурсов. Вместе с тем повышение эффективности администрирования также должно происходить за счет концентрации внимания регулятора на крупных закупках — что предполагает повышение «стоимостных порогов» применения обязательных конкурентных процедур до уровней, используемых в международной практике, а также возможную передачу ГРБС части нынешних контрольных функций ФАС.

Мы сознаем, что решение перечисленных выше задач по развитию системы регулирования госзакупок потребует времени и даст наиболее существенную отдачу в средне- и долгосрочной перспективе. Поэтому параллельно необходима реализация первоочередных мер, которые назрели прежде всего применительно к размещению заказа в отношении технически сложной, инновационной и уникальной продукции и услуг (включая НИР и НИОКР). В профессиональном сообществе в настоящее время обсуждаются формы и степень, в которой целесообразно предусмотреть:

- установление квалификационных требований к участникам размещения заказа, с четким разграничением квалификационных требований на стадии допуска и на стадии оценки заявок участников;
- установление аналогичных квалификационных требований к субподрядчикам / соисполнителям участникам и требований к продукции, поставляемой субподрядчиками / соисполнителями;
- расширение способов размещения заказа, в том числе путем проведения многоэтапного конкурса с возможностью квалификационных требований и конкурентными переговорами;
- право заказчика запрашивать разъяснения и дополнительную информацию от участника по представленной заявке, проверять

заявленные участниками данные, отклонять заявки на всех стадиях рассмотрения заявок;

- право заказчика устанавливать способы аттестации поставляемой продукции, в том числе проверку качества продукции и технической совместимости на стадии допуска участников;
- особенности оценки заявок, в том числе выбор победителя на основе комплексного показателя «наиболее экономически выгодного предложения», который должен учитывать проверенные заказчиком данные и стоимость владения в целом, с учетом сопутствующих работ, стоимости эксплуатации, ремонтпригодности, срока службы и т.д.;
- возможность внесения обоснованных изменений в государственный контракт по мере его исполнения, в том числе в части уточнения технического задания и стоимостных характеристик.

Обоснованный выбор оптимума в отношении этих мер позволит снять наиболее острые проблемы, с которыми сталкиваются добросовестные госзаказчики, и создаст основу для конструктивного диалога о проблемах и перспективах развития системы государственных закупок.

Важно преодолеть чрезмерную эмоциональность дискуссии о госзакупках. Критики 94-ФЗ нередко упрекают его разработчиков в игнорировании реалий в угоду удобству администрирования, а сторонники закона зачастую отождествляют его критику со стремлением вернуться к произволу заказчиков. Более того, обе стороны, не без оснований ссылаясь на впечатляющие масштабы коррупции как до, так и после принятия закона, подчас обвиняют друг друга в уклонении от подлинной борьбы с этим явлением.

Между тем различия позиций во многом определяются двумя обстоятельствами. Во-первых, критерии, которым должна соответствовать система закупок, не во всем совпадают друг с другом, особенно когда речь идет о сложной, нестандартной продукции. Односторонняя приверженность разным критериям приводит к непримиримым столкновениям, выход же лежит в поиске баланса. Во-вторых, кардинальное совершенствование системы закупок в принципе вряд ли возможно, если фокусироваться только на тех вопросах, на которые с разной степенью убедительности отвечает 94-ФЗ. Как подчеркивалось выше, он касается лишь отдельной, пусть и важной, стадии единого закупочного цикла и в ряде случаев «выталкивает» проблемы на другие его стадии.

Сегодня нет смысла обсуждать вопрос о том, останется ли через 5-10 лет размещение госзаказа предметом самостоятельного закона или будет поглощено единым корпусом норм о Федеральной контрактной системе. Ясно одно: перспектива связана не столько с дальнейшим перекраиванием 94-ФЗ, сколько с продуманным регулированием всего процесса удовлетворения государственных нужд.

В данном докладе мы попытались выделить актуальные проблемы регулирования госзакупок. Акцент на анализе этих проблем ни в коей мере не означает, что мы предлагаем возвращаться к тому, что было до принятия 94-ФЗ. Напротив, необходимо движение вперед — с дальнейшим развитием и «взращиванием» нового института, с формированием адекватных процедур для тех сегментов системы госзакупок, которые сегодня фактически остаются вне регулирования. Вместе с тем для того, чтобы избежать ошибок и проблем, выявившихся после принятия 94-ФЗ, этот процесс должен строиться на основе внимательного анализа и обобщения практики госзакупок — включая зарубежный опыт, а также лучшую практику организации закупок в крупных частных компаниях, госкорпорациях, отдельных ведомствах, для которых законодательно разрешено использование иных процедур закупок (Рособоронзаказ, МЧС и т.д.). При этом со стороны всех участников процесса закупок необходима готовность к диалогу и настойчивой совместной работе. Достойно оценивая сделанное за последние годы, необходимо сознавать, что это лишь первые шаги в создании институтов качественного и эффективного удовлетворения государственных нужд.

Хроника внесения изменений в 94-ФЗ

№п/п	Подписан президентом	Номер	Наименование
1.	31.12.2005	207-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
2.	27.07.2006	142-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
3.	20.04.2007	53-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации
4.	24.07.2007	218-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации
5.	08.11.2007	257-ФЗ	Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации
6.	23.07.2008	160-ФЗ	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации
7.	01.12.2008	225-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации
8.	30.12.2008	308-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации
9.	30.12.2008	323-ФЗ	О порядке определения минимального объема долевого финансирования проведения капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) средств местных бюджетов в 2009 году и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации
10.	28.04.2009	68-ФЗ	О внесении изменений в статью 55 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
11.	08.05.2009	93-ФЗ	Федеральный закон «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума "Азиатско-

№п/п	Подписан президентом	Номер	Наименование
			тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
12.	01.07.2009	144-ФЗ	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и статью 65 Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"»
13.	17.07.2009	147-ФЗ	«О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»
14.	17.07.2009	155-ФЗ	Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
15.	17.07.2009	164-ФЗ	Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
16.	23.11.2009	261-ФЗ	Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации
17.	25.11.2009	273-ФЗ	О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации
18.	17.12.2009	316-ФЗ	О внесении изменений в Федеральный закон «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации
19.	27.12.2009	365-ФЗ	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Примеры решений арбитражных судов по делам, связанным с размещением и исполнением государственного и муниципального заказа

Для анализа правоприменительной практики и дальнейшего совершенствования системы размещения и исполнения государственного и муниципального заказа целесообразно системно проанализировать сложившуюся обширную судебную практику, которая во многих случаях не соответствует общепринятым интерпретациям и трактовкам норм законодательства о государственном и муниципальном заказе. В частности, суды неоднократно отменяли предписания контрольных органов, основываясь на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации и законодательства Российской Федерации. Ниже приведены примеры такого рода решений.

Признание права заказчика расторгнуть контракт в одностороннем порядке ввиду его неисполнения / недобросовестного исполнения, в случае если это условие предусмотрено в заключенном контракте

Постановление Федерального Арбитражного суда Московского округа от 15 апреля 2009 г. № КА-А40/2789-09 по делу № А40-54718/08-92-458 об отмене предписания Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, в котором ФАС России указывает на несоответствие документации об аукционе требованиям Федерального закона № 94-ФЗ, в результирующей части содержит следующие формулировки. (В данном случае в проекте государственного контракта было установлено, что Государственный заказчик вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения государственного контракта в случаях, предусмотренных данным контрактом. В предписании ФАС России было указано на несоответствие данного условия части 8 статьи 9 Федерального закона №94-ФЗ.)

«Судами дана оценка доводам сторон относительно возможности установления в проектной документации права государственного заказчика в одностороннем порядке отказаться от исполнения контракта, суды с доводами Федеральной антимонопольной службы не согласились.

Так, пункт 1 статьи 2 Закона (94-ФЗ) предусматривает, что законодательство Российской Федерации о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов.

Статья 768 ГК РФ устанавливает, что к отношениям по государственным или муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной настоящим Кодексом, применяется закон о подрядах для государственных или муниципальных нужд.

Закон № 94-ФЗ не регулирует вопросы одностороннего отказа от исполнения государственного контракта и не запрещает устанавливать в условиях государственного контракта право государственного заказчика отказаться в одностороннем порядке от исполнения обязательств по государственному контракту, когда такая возможность допускается законом, суд первой инстанции обоснованно применил к рассматриваемым правоотношениям.

При таких обстоятельствах суды правильно пришли к выводу о возможности применения статьи 715 ГК РФ, которой установлено, что, если подрядчик не приступает своевременно к исполнению договора подряда или выполняет работу настолько медленно, что окончание ее к сроку становится явно невозможным, заказчик вправе отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков.

Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации не установлено, что условия проекта контракта не соответствуют требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации, иным законам, нормативным актам».

О правомерности изменений условий контракта без изменения правовой природы предмета контракта

ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 7 июня 2008 г. № 3471/08

В рамках жилищной программы по проведению изыскательских и проектных работ на 2006 год для строительства будущих лет ОКС Приволжского округа ВВ МВД России принято решение о строительстве малосемейного общежития на территории воинской части № 7408.

В целях реализации данного проекта Управление Приволжского округа внутренних войск МВД России в период с 15 по 17 марта 2006 года провело торги в форме открытого конкурса на выполнение проектно-изыскательских работ по объекту — общежитие для военнослужащих.

Согласно протоколу оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе от 17.03.2006 N 19/3 победителем признано ООО «Нижегородский центр "Среда" Международной ассоциации Союзов архитекторов». С победителем конкурса заключен контракт от 29.03.2006 № 4-ПИР.

Ввиду внесения изменений в программу по строительству жилья для военнослужащих истец и ответчик оформили дополнительное соглашение от 27.07.2006 № 4, в котором определили, что предметом сделки является выполнение проектно-изыскательских работ по строительству 16-этажного дома.

Управление Приволжского округа внутренних войск МВД России, не согласившись с результатами состоявшегося конкурса и законностью заключенных сделок, обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Иск: Заключение сторонами дополнительного соглашения, изменившего предмет (объект) контракта, противоречит пункту 5 статьи 9 названного Закона.

Суд кассационной инстанции правомерно признал, что в данном случае изменения, внесенные по договоренности сторонами дополнительным соглашением о проектировании жилого дома вместо общежития, не меняют правовой природы предмета оспариваемого контракта, так как в роли предмета данного договора выступает выполнение проектно-изыскательских работ и получение определенного результата по объекту жилищного назначения.

Кроме того, суд кассационной инстанции учел, что предусмотренные спорным государственным контрактом работы частично выполнены и оплачены.

О правомерности изменения стоимости контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с положениями Гражданского кодекса

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 11 января 2009 г. № Ф08-7936/2008

При разрешении спора судебные инстанции исходили из того, что требование истца об увеличении стоимости строительных работ противоречит положениям статьи 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В силу названной нормы цена государственного контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения более чем на 10%. Поскольку общество требует одностороннего изменения стоимости подрядных работ более чем на 10%, иск не подлежит удовлетворению как не соответствующий статье 9 Закона о государственных заказах.

Вывод судов об отсутствии у подрядчика права требовать пересмотра сметной стоимости строительных работ по договору (государственному контракту) в связи с удорожанием стоимости этих работ (более чем на 10%), ошибочен.

В статье 768 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что к отношениям по государственным или муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной данным Кодексом, применяется закон о подрядах для государственных или муниципальных нужд. Следовательно, к спорным правоотношениям (обязательствам сторон по выполнению подрядных работ для государственных нужд) подлежат применению только те нормы специального закона (в данном случае — Закона о государственных заказах), которые не урегулированы положениями Гражданского кодекса Российской Федерации. Таким образом, к отношениям по контрактам на выполнение подрядных работ для государственных нужд применяются нормы параграфа 3 главы 37 Гражданского кодекса Российской Федерации (о строительном подряде).

В силу пункта 3 статьи 744 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядчик вправе требовать в соответствии со статьей 450 настоящего Кодекса пересмотра сметы, если по не зависящим от него причинам стоимость работ превысила смету не менее чем на десять процентов. В этом пункте названо специальное основание для пересмотра сметы по требованию подрядчика — удорожание строительства, когда по причинам, не зависящим от него, стоимость работ превысила смету не менее чем на 10%. Названное специальное основание для пересмотра цены работ (сметы) является особенностью строительного подряда. Оно подлежит применению к спорным правоотношениям в тех случаях, когда удорожание строительства вызвано увеличением стоимости подрядных работ вследствие общего повышения рыночных цен на материалы, ресурсы, услуги и т.п.

Как правильно указали суды, обязанность доказывания значительного превышения фактической стоимости строительных работ над договорной ценой по правилам части 1 статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации лежит на истце (подрядчике).

О правомерности требовать в качестве условий допуска описание технологии проведения работ, указанных в техническом задании, включая указание должностей, образования и стажа работы, о машинах и механизмах, которые будут использованы для производства работ (количество, наименование, год выпуска, право владения или пользования).

ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 13 июля 2009 г. № ВАС-8941/09

Учреждением в июле 2008 был объявлен открытый аукцион на выполнение работ по ремонту региональных автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в Пермском крае: Соликамск — Красновишерск и Кунгур — Соликамск.

По итогам рассмотрения заявок на участие в аукционе Единой комиссией составлен протокол от 20.08.2008 № 5.10-12/1, из содержания которого следует, что Единая комиссия отказала обществу в допуске к участию в открытом аукционе по лотам № 1 и 2 по следующим основаниям: предложения о функциональных характеристиках и качестве работ не соответствуют форме 1.5 раздела 6 Документации об аукционе, а именно: отсутствует информация об инженерно-техническом персонале, привлекаемом к выполнению работ, с указанием должностей, образования и стажа работы, о машинах и механизмах, которые будут использованы для производства работ (количество, наименование, год выпуска, право владения или пользования); доверенность, приложенная к заявке на участие в аукционе, не соответствует форме 1.4 раздела 6 Документации об аукционе.

В связи с тем, что к участию в открытом аукционе был допущен единственный участник — акционерное общество, Единая комиссия признала данный аукцион несостоявшимся, учреждению рекомендовано действовать в соответствии с частью 6 статьи 36 Закона о размещении заказов и передать проект контракта единственному участнику аукциона в течение трех рабочих дней со дня подписания протокола рассмотрения заявок.

Общество 26.08.2008, не согласившись с действиями учреждения и Единой комиссии, подало жалобу в антимонопольную службу.

По результатам рассмотрения жалобы общества, антимонопольная служба приняла решение от 04.09.2008 № 4934 о наличии в действиях Единой комиссии нарушений части 2 статьи 12, части 1, 3 статьи 36 Закона о размещении заказов, выдала предписание от 04.09.2008 № 4935-08 об устранении нарушения положений Закона о размещении заказов путем отмены протокола от 20.08.2008 № 5.10.12/1. Кроме того, антимонопольная служба обязала учреждение устранить выявленные нарушения путем аннулирования торгов и размещения соответствующей информации на официальном сайте.

Полагая, что решение и предписание антимонопольной службы являются незаконными в указанной части, министерство обратилось в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Оценив и исследовав в порядке, предусмотренном статьей 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, представленные сторонами в обоснование своих доводов и возражений документы, суды, руководствуясь положениями Закона о размещении заказов, Документацией аукциона, пришли к выводу о правомерности отказа обществу в допуске к участию в аукционе по лотам № 1, 2 в связи с наличием несоответствия заявки общества форме 1.5, установленной Документацией об аукционе, и пункту 4 части 1 статьи 12 Закона о размещении заказов.

Признавая решение антимонопольной службы от 04.09.2008 незаконным в части нарушения учреждением части 2.1 статьи 34 Закона о размещении заказов, суды первой и кассационной инстанций правомерно исходили из того, что абзац 1, 2 Предложения о функциональных характеристиках и качестве работ (форма 1.5 Документации об аукционе) не противоречит части 2.1 статьи 34 Закона о размещении заказов, а также указали, что форма 1.5 Документации об аукционе не содержит непосредственно требования об обязательном наличии информации о персонале и оборудовании участника размещения заказа, а указывает на его обязанность представить описание технологии проведения работ, указанных в техническом задании.

Суды первой и кассационной инстанций, признавая предписание антимонопольной службы от 04.09.2008 недействительным в полном объеме, указали на невозможность установить, какие иные действия, должны совершить Единая комиссия или учреждение с целью устранения нарушения.

Приведенные в заявлении о пересмотре судебных актов в порядке надзора доводы о том, что выводы судов положенные в основу оспариваемых судебных актов не соответствуют фактическим обстоятельствам дела и нарушают действующие нормы права, не нашли своего подтверждения.

Иное толкование заявителем положений законодательства не свидетельствует о неправильном применении судами норм права.

О правомерности включения в конкурсную документацию требований к участникам, которые являются необходимым условием качественного выполнения работ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД ЗАПАДНО - СИБИРСКОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 17 июля 2007 года

Дело № Ф04-4533/2007(36055-А70-11)

Управлением государственных закупок по Тюменской области был проведен открытый конкурс на право выполнения дорожно-строительных работ по областной целевой программе «Сотрудничество». По результатам рассмотрения жалобы ООО МФ «Сибиряк-М» на действия конкурсной комиссии Управления госзакупок при проведении открытого конкурса № 113-2006 Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы России 10.08.2006 вынесено решение № 13-01 о признании в действиях конкурсной комиссии Управления госзакупок при проведении открытого конкурса нарушений требований Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.06.2005 № 94-ФЗ (Закон от 21.06.2005 № 94-ФЗ). В числе нарушений указано на несоответствие конкурсной документации ч. 4 ст. 11, ч. 4 ст. 25, ч. 1 и ч. 2 ст. 11 и ч. 3 ст. 25 Закона от 21.06.2005 № 94-ФЗ в части: установления дополнительного, не предусмотренного Законом, требования к участнику размещения заказов о наличии собственной лаборатории либо копии договора на лабораторное обслуживание с приложением свидетельства, выданного Центром стандартизации, метрологии и сертификации, а также в части требований, касающихся наличия в конкурсной документации информации о значении критериев оценки заявок.

На основании ч. 5 ст. 10 Закона от 21.06.2005 № 94-ФЗ Тюменское УФАС России обратилось в арбитражный суд с настоящим иском о признании недействительным размещения заказа.

Отклоняя требование истца, суд сделал вывод о правомерности включения в конкурсную документацию требования о наличии у участника конкурса собственной лаборатории либо копии договора о лабораторном обслуживании, поскольку наличие лаборатории либо договора на лабораторное обслуживание является необходимым условием качественного выполнения работ.

Применительно к уполномоченному органу на осуществление контроля в сфере размещения заказов федерального органа исполнительной власти, которому предоставлено право оспаривания итогов конкурса по размещению заказа, в силу Закона от 21.06.2005 № 94-ФЗ подлежат доказыванию вопросы нарушения порядка проведения конкурса, повлиявшие на обеспечение прозрачности и гласности размещения заказов, злоупотреблений в сфере размещения заказа, вопросы неэффективного использования бюджетных средств, коррупции, нарушений законных прав и интересов участников размещения заказа, создания неоправданных преимуществ победителю.

Между тем при рассмотрении настоящего дела истцом указанные обстоятельства не доказаны, а судом — не выявлены. Оценив степень существенности нарушений правил проведения торгов, суд пришел к выводу, что нарушения, на которые ссылается истец, не повлияли и не могли повлиять на результаты конкурса.

Судом установлено, что на участие в конкурсе на право выполнения дорожностроительных работ по областной целевой программе «Сотрудничество» поступило 10 заявок от организаций: МУ ИКНПЦ «Барсова гора», ООО НПЦ «Югра-Терра», ОАО «ГипродорНИИ» в лице Уральского филиала, ООО «Юградорпроект», ОАО «Ханты-Мансийскдорстрой», ЗАО «Автодорстрой», ООО «Северные автомобильные дороги», ООО «Межрегиондорстрой», ООО «Магистральстрой», ООО Многопрофильная фирма «Сибиряк-М». Конкурсной комиссией отказано в допуске к оценке и сопоставлению заявок ООО «Северные автомобильные дороги», ООО «Межрегионстрой», ООО «Магистральстрой», ООО МП «Сибиряк-М».

Отсутствие у названных лиц собственной лаборатории либо договора на лабораторное обслуживание не послужило причиной такого отказа, поскольку участниками конкурса это условие было соблюдено.

Также не доказаны требования об отсутствии в конкурсной документации информации о критериях оценки заявок и о порядке оценки и сопоставления заявок.

Судом установлено, что в п. 16 раздела «подготовка и подача конкурсных заявок» указано — порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе осуществляется в соответствии с критериями, установленными в конкурсной документации. В п. 11 упомянутого раздела конкурсной документации перечислены критерии оценки заявок на участие в конкурсе: стоимость работ, срок выполнения работ, срок предоставления гарантии качества работ (согласно распоряжению Минтранса России от 07.05.2003 № НС-44-р).

Следовательно, обращаясь с настоящим требованием, истец не доказал, что выявленные им недостатки конкурсной документации противоречат закону, именно эти недостатки свидетельствуют о нарушении предусмотренной законом процедуры проведения конкурса, прав участников либо претендентов на участие в конкурсе, что следствием такого нарушения явилось неэффективное размещение заказа, неправильное определение победителя и прочие негативные последствия, свидетельствующие о неправомерном расходовании бюджетных средств.

Поэтому суд на законных основаниях отклонил требование истца.

Как экономическая теория классифицирует типы приобретаемых благ и как их характеристики влияют на способы закупок

Для выбора оптимальной формы контрактов (частью чего является вопрос об определении способа закупки) в экономической теории используется разделение благ на инспекционные, экспериментальные и доверительные. Такая классификация благ была введена еще в работах Nelson (1970)⁵ и Darby и Karni (1973)⁶. При этом к *инспекционным* благам относятся блага, качественные характеристики которых можно установить до заключения контракта. К *экспериментальным* благам относятся блага, качественные характеристики которых можно установить лишь после заключения контракта и поставки блага — в ходе эксплуатации. Наконец, к *доверительным* благам относятся блага, качественные характеристики которых не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после выполнения контракта.

Данная классификация имеет достаточно условный характер — поскольку она основана не только на качественных характеристиках благ самих по себе, но и на оценке издержек оценки этих качественных характеристик. Такие издержки связаны с возможной асимметрией информации на рынке закупаемого блага: поставщики в ряде случаев имеют больше информации о качественных характеристиках блага, чем заказчик. Для снижения этой асимметрии заказчик должен получить дополнительную информацию: например, в случае доверительного блага, прибегнуть к информационным услугам третьих лиц. Если на рынке уже существует общедоступная информация о качестве блага, которая может использоваться заказчиком, издержки заказчика существенно снижаются. В качестве источника такой информации может выступать система лицензий, сертификатов или дипломов, в рамках которой качество блага или способность поставщика производить благо надлежащего качества подтверждаются профессиональным сообществом. Кроме того, источником такой информации может служить система рейтинга компаний, работающих на рынке данного блага. Иными словами, издержки оценки качества определяются не только природой товара, но и теми институтами, которые формируются и, с той или иной степенью эффективности, функционируют на таких рынках.

Если на рынке закупаемого блага функционируют какие-либо из упомянутых выше институтов и заказчики испытывают к ним доверие, издержки описания качества блага и риск получения недоброкачественного блага могут быть существенно снижены. В таком случае заказчик может использовать такую информацию в качестве *сигнала о качестве* экспериментального или доверительного блага и фиксировать формальные требования к этому сигналу в техническом задании.

Если же на рынке закупаемого блага таких источников дополнительной информации не существует — институты либо неразвиты, либо функционируют неэффективно, заказчик должен фактически создать локальную систему получения информации, например, в каждом конкретном случае формируя экспертную комиссию, оценивающую качество поставляемого блага.

Стоит отметить, что система учета дополнительных сигналов о предполагаемом качестве закупаемого товара, работы или услуги, широко используется в международной практике. Так, например, при участии в процедуре закупки строительных работ или транспортных услуг в США во

⁵ Nelson Ph.R., "Information and Consumer Behaviour", Journal of Political Economy, 1970, 78, 2, 311-329.

⁶ Darby M.R., Karni E., "Free Competition and Optimal Amount of Fraud", Journal of Law and Economics, 1973, 16, 1, 67-88. Краткое описание данной классификации также приводится в книге Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М., «Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты», Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006, стр. 233-234.

многих штатах поставщик должен либо предоставить документ, подтверждающий опыт качественного проведения подобных работ, либо пройти дополнительную процедуру оценки.

Таким образом, при классификации типичных ситуаций, возникающих при осуществлении госзакупок, целесообразно ориентироваться как минимум на два фактора:

- природа блага (является ли благо инспекционным, экспериментальным или доверительным);
- доступность независимых сигналов о качестве блага на рынке.

Категории закупок с точки зрения измерения качественных характеристик блага, в порядке роста издержек измерения и рисков получения недоброкачественного блага:

- 1) инспекционные блага;
- 2) экспериментальные блага с доступом к независимым сигналам о качестве блага на рынке;
- 3) экспериментальные блага (без доступа к независимым сигналам о качестве);
- 4) доверительные блага с доступом к независимым сигналам о качестве блага на рынке;
- 5) доверительные блага (без доступа к независимым сигналам о качестве).

К *инспекционным благам* относятся блага, интересующие заказчика характеристики которых могут быть зафиксированы в контракте формальным образом, в виде технических требований и спецификаций. К данному классу благ могут быть отнесены только товары, так как качество работ или услуг может быть определено только после их поставки, т.е. после заключения контракта. Заказчик может зафиксировать приемлемый уровень качества всех необходимых характеристик такого товара в техническом задании, оценить качество этих характеристик в момент поставки и, в случае поставки товара неудовлетворительного качества, обратиться в суд. Таким образом, заказчик имеет дело с *наблюдаемым и верифицируемым* качеством товара.

Пример инспекционного блага — расходные материалы, такие как бумага, пишущие принадлежности и т.д., или стандартизованные строительные материалы, такие как песок, цемент и т.д. Качество такого товара стандартизовано и легко определяется в момент поставки. Закупка инспекционных товаров может осуществляться путем проведения простого открытого аукциона первой цены.

К *экспериментальным благам*, как уже было отмечено выше, относятся блага, качественные характеристики которых можно оценить только в процессе использования, т.е. уже после заключения контракта. Качество таких благ, также как и качество инспекционных благ, может быть наблюдаемым и верифицируемым, однако оно может быть установлено заказчиком только после реализации контракта. В таком случае издержки отказа от контракта и проведения повторной процедуры закупки существенно выше, чем для инспекционных благ. Заказчик сталкивается с рисками, вызванными неопределенностью, отсутствием достоверной информации о качестве блага. Такая неопределенность может быть снижена за счет использования сигналов о качестве блага, получаемых от третьих лиц (информационных посредников) либо иных институтов, позволяющих заказчику достоверно оценить качество товара (институты сертификаций, лицензирования и пр.)

Пример экспериментального блага — продукты питания. Несмотря на то, что заказчик может оценить некоторые качества продуктов питания до заключения контракта, например ознакомившись с информацией, указанной на этикетке, он не может установить вкусовые качества товара, не попробовав его. Даже если заказчика не интересуют вкусовые качества продукта, он не может быть уверен в сохранности товара, так как она зависит не только от даты производства, зафиксированной на этикетке, но и от условий хранения. Если после заключения и исполнения контракта заказчик обнаруживает, что приобретенный им продукт оказался некачественным, он вынужден разорвать контракт и провести повторную процедуру закупки. Разрыв контракта влечет за собой существенные дополнительные издержки как для заказчика,

так и для поставщика: заказчик должен доказать некачественность товара, проведя экспертизу, поставщик должен организовать утилизацию товара, и т.д. Во время проведения экспертизы, исполнения формальных процедур расторжения контракта, а также подготовки и проведения повторной процедуры закупки заказчик вынужден отказаться от использования данного продукта.

Если на рынке существует сертификация поставщиков, осуществляемая третьими лицами или участниками рынка, заказчик может использовать наличие сертификата в качестве обязательного требования к потенциальному поставщику. Наличие такого сертификата может подтверждать репутацию поставщика на рынке и его техническую оснащенность, например, наличие правильно оборудованных складов продукции. Введение такого требования не избавляет заказчика от риска получения недоброкачественного товара, однако оно значительно снижает такие риски. Кроме того, наличие сертификата подтверждает соответствие товара некоторому стандарту качества. Заказчик может ограничиться проверкой качества одного экземпляра поставленного товара и рассчитывать на то, что все остальные экземпляры в партии соответствуют тому же стандарту, что и проверенный.

Если на рынке присутствует источник дополнительной объективной информации (например, созданы механизмы добровольной сертификации поставщиков), заказчик может провести закупку через открытый аукцион первой цены, включив требования к качеству сигнала (например, наличие сертификата) в техническое задание. Если на рынке нет такого источника информации, заказчик должен провести предквалификацию поставщиков, оценив их производственные возможности и репутацию на рынке самостоятельно либо с привлечением третьих лиц. Кроме того, заказчик может включить оценку качественных параметров блага в процедуру отбора поставщика.

Качество *доверительных* благ не может быть оценено заказчиком самостоятельно ни до, ни после осуществления поставки. Кроме того, качество такого блага может быть относительным, т.е. восприниматься разными агентами по-разному. Качество доверительных благ *неверифицируемо*, т.е. даже если заказчик знает, что качество поставленного блага неудовлетворительно, он не всегда может доказать это в суде.

Пример доверительного блага — образовательные услуги. Качество таких услуг воспринимается разными категориями экономических агентов по-разному. Не существует какого-то универсального определения качества такой услуги. Следовательно, даже если заказчик считает, что качество образовательных услуг неудовлетворительно, он вряд ли может доказать этого в суде. Заказчик может зафиксировать некоторый набор формальных признаков, частично отражающих качество получаемой услуги, например, количество курсов, соотношение количества преподавателей и учеников и т.д. Однако *реальное качество* полученного образования *не будет полностью измеряться данным набором признаков*. Если на рынке образовательных услуг существует дополнительный сигнал о качестве (например, рейтинг образовательных программ), заказчик может использовать его для оценки качества полученной услуги как *ex ante*, так и *ex post*. Но если на рынке данных услуг не существует общепринятого формата измерения качества, заказчик несет издержки по созданию такого формата. Принципиальное отличие закупок доверительных благ от закупок экспериментальных благ состоит в том, что, даже получив сигнал от рынка, заказчик не может быть уверен в реальном уровне качества закупаемого блага. Проведение закупок доверительных благ требует введения большей свободы заказчика в определении своих нужд и правил проведения конкретной процедуры. В большинстве случаев даже при наличии сигнала на рынке данного блага проведение конкурса может быть более эффективным, чем проведение аукциона с включением информации о качестве сигнала в качестве критерия предквалификации поставщиков.

Рекомендуемые соотношения качественных и ценовых критериев применительно к разным типам закупаемых товаров и услуг

[Источник: Advice and Guidance on Evaluating Tenders and Quotations for Goods and Services To Achieve Best Value for Money. Birmingham City Council]

Данная таблица задает набор типов операций по сложности и степени участия экспертов в оценке операции. Для каждого типа операций задано примерное соотношение весов критериев цена/качество. Таблица является главным инструментом при выборе баланса между ценой и качеством при оценке контракта.

Тип операции (работы, услуги, поставки)	Вес качества, %	Вес цены, %	Предсказуемость результата закупки
Сложная операция (работа, услуга), результат которой невозможно определить заранее. Например: архитектурный проект; консультационные услуги; исследовательский проект	90–100	0–10	Низкая
Сложная операция (работа, услуга), требующая участия специалистов из нескольких профессиональных областей. Например: создание электронного каталога, проектирование ИТ-системы для здания	80–90	10–20	Низкая - Средняя
Сложная операция (работа, услуга), требующая участия специалистов из одной профессиональной области. Например: создание колл-центра, управление закупками.	70–80	20–30	
Стандартная, рутинная операция (работа, услуга), требующая участия специалистов из нескольких профессиональных областей. Например: техническое обслуживание здания	60–70	30–40	
Стандартная, рутинная операция (работа, услуга), требующая участия специалистов из одной профессиональной области. Например: банковское обслуживание	50–60	40–50	Средняя
Сложная операция (работа, услуга), требующая технической экспертизы от специалистов разных профессиональных областей. Например: ремонт и обслуживание нежилых помещений	40–50	50–60	

Сложная операция (работа, услуга), требующая технической экспертизы от специалистов одной профессиональной области. Например: услуги рекламного агентства	30–40	60–70	Средняя – Высокая
Стандартная, рутинная операция (работа, услуга), требующая технической экспертизы от специалистов нескольких профессиональных областей. Например: инкассирование наличности	20–30	70–80	
Стандартная, рутинная операция (работа, услуга), требующая технической экспертизы от специалистов одной профессиональной области. Например: транспортные услуги, охрана, ремонт и обслуживание конкретного оборудования, уборка помещений	10–20	80–90	
Операция (работа, услуга, поставка), не требующая профессиональной экспертизы, или контракты только на поставку товара. Например: страховые услуги; поставка воды, газа, электричества	0–10	90–100	Высокая

Чиновникам необходимо определить положение конкретной операции (работы, услуги или поставки) в данной таблице. Первоначальное соотношение цены и качества при оценке контракта должно соответствовать нижней границы данного интервала таблицы по качеству. В дальнейшем следует учесть интересы конечных потребителей работы или услуги, а также эффект «цепной реакции» («gearing effect» – ситуация, в которой результат текущей операции по закупаемой работе или услуге является необходимым условием и материалом для будущих проектов), увеличив вес качества там, где представляется необходимым.

Контракты только на поставку товара должны оцениваться из расчета 100%-ного веса цены, за исключением случаев, в которых существует четкое обоснование необходимости учета качества.

Источники информации о результатах госзакупок в РФ

В настоящее время существует три основных источника данных о результатах госзакупок:

1. Сайт www.zakupki.gov.ru, который рассматривается ФАС как главный инструмент раскрытия информации о госзакупках. На этом сайте в соответствии с 94-ФЗ все госзаказчики обязаны публиковать извещения о проведении торгов и протоколы торгов. За ведение сайта отвечает соответствующий департамент Минэкономразвития.
2. Сайт <http://reestrgek.roskazna.ru/>, на котором публикуются данные о заключенных госконтрактах и который ведется Федеральным казначейством РФ.
3. Статформа Торг-1 «Результаты проведения торгов и других способов размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (http://www.gks.ru/free_doc/zakupky/torg/torg1.htm), получаемая Росстатом от главных распорядителей бюджетных средств в ежеквартальном режиме. Состав показателей данной формы реально определяется Минэкономразвития и ФАС.

Здесь необходимо отметить, что информационная прозрачность является одним из главных инструментов снижения коррупции в системе закупок и в этом вопросе позиции ФАС совпадают с точкой зрения международных экспертов. Однако для реального достижения этой цели очень важно понимать, *какая информация* нужна потенциальному пользователю и *как* она должна быть организована.

Основной акцент на сайте [zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) сделан на формах организации торгов — с разграничением закупок через конкурсы, аукционы, путем запроса котировок, у единственного поставщика и на товарных биржах. На этом сайте размещается первичная информация о торгах — в виде сотен тысяч извещений о проведении закупок и протоколов по итогам торгов. В извещениях и протоколах (форма которых определяется ФАС) не предусмотрена какая-либо классификация закупаемых товаров и услуг. Между тем именно сводные данные об основных условиях закупок (объемы, цены, сроки поставок, иные условия) по однородным товарам и услугам представляют наибольшую ценность для потенциальных поставщиков, а также для самих закупщиков. Поиск такого рода данных возможен только через ключевые слова и только путем последующего захода на каждую из найденных страниц — с обработкой всех этих данных вручную (так как возможности запроса и загрузки сводных данных отсутствуют). При этом сайт www.zakupki.gov.ru регулярно «виснет», а организации, которые пытались запускать программу-робот для сбора интересующей их информации, официально отключались от доступа к сайту.

Сайт <http://reestrgek.roskazna.ru/>, на наш взгляд, лучше организован, однако лежащая в его основе база данных создана исключительно для целей отслеживания обязательств бюджета по заключенным госконтрактам. Ссылка на этот сайт формально присутствует на сайте [zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), однако в силу различной кодировки извещений о торгах (устанавливается ФАС) и заключенных госконтрактов (устанавливается Федеральным казначейством) связать между собой информацию этих двух сайтов и проследить исполнение конкретной закупки (от проведения формальных закупочных процедур до завершения госконтракта) практически невозможно.

В этих условиях статформа Торг-1 по сути является единственным инструментом для анализа функционирования системы госзакупок. Однако ее возможности также крайне ограничены. Как и в случае с сайтом [zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), данная статформа сконцентрирована на формах закупок (конкурсы, аукционы, путем запроса котировок, у единственного поставщика, через товарные биржи). Помимо этого статформа дает информацию о суммарной начальной цене контрактов (по всем способам размещения заказов) и общей стоимости заключенных контрактов и сделок — опять-таки не по товарным группам, а в разрезе главных распорядителей бюджетных средств. Наконец, в форме Торг-1 выделяется строка «Затраты заказчика на организацию размещения

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг». Однако не существует никаких указаний на то, какие именно издержки должны при этом учитываться. В результате, как показывают интервью, проведенные ГУ-ВШЭ с представителями некоторых госзаказчиков, в этой строке, как правило указываются «среднепотолочные» цифры и их анализ просто не имеет смысла.

Таким образом, несмотря на обилие данных, запрашиваемых у госзаказчиков по линии ФАС, МЭР, Федерального казначейства и Росстата, какой-либо единой системы мониторинга госзакупок не существует.

Цели и принципы создания Федеральной контрактной системы

Степень влияния процедур размещения государственного заказа на конечную эффективность государственного контракта можно оценить только в результате анализа всех стадий жизненного цикла удовлетворения государственных нужд. При этом возможный вклад процедур закупок в конечную эффективность удовлетворения государственных нужд существенно ограничен. В то же время значительную роль в обеспечении высокой результативности использования средств федерального бюджета играют механизмы планирования и процедуры исполнения государственных контрактов. Наибольший эффект в обеспечении конечной эффективности может достигаться при комплексировании (увязке) мероприятий на всех этапах жизненного цикла государственного заказа.

Опыт зарубежных стран (США, Великобритания, Франция и других) показывает важность создания единой комплексной технологии управления жизненным циклом обеспечения государственных нужд. Как правило, эти технологии реализуются в виде государственной контрактной системы, часто называемой федеральной контрактной системой (ФКС).

Целью ФКС должно являться создание единого цикла удовлетворения федеральных государственных нужд, который позволяет обеспечить выполнение обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение коррупции в государственном секторе.

Для достижения обозначенной цели ФКС должна учитываться специфика удовлетворения федеральных государственных нужд по заказам:

- для целей обороны и безопасности;
- научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, поисковых научно-исследовательских работ;
- инновационных проектов и технически сложной продукции;
- инновационных проектов инвестиционных и научных проектов с привлечением частного капитала, с привлечением частных финансовых инициатив, механизмов государственно-частного партнерства, аутсорсинга.

В интересах обеспечения федеральных государственных нужд должны быть созданы инструменты, позволяющие своевременно реагировать на изменяющиеся условия исполнения государственного контракта, в целях реализации дополнительных возможностей для осуществления долгосрочных и многоэтапных проектов с открытым конечным результатом, который подлежит уточнению по мере продвижения в решении поставленных задач. Кроме того, должны быть сформированы необходимые условия для использования государственного заказа в целях стимулирования инновационного обновления отечественной экономики, реализации приоритетов развития, а также решения других экономических задач.

Деятельность ФКС должна основываться на принципах:

- обоснованности потребностей в товарах, работах, услугах при обеспечении федеральных государственных нужд;
- взаимосвязи процессов бюджетирования и планирования поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд;
- формирования приоритетов при обеспечении федеральных государственных нужд,

- прозрачности деятельности участников ФКС для целей контроля и мониторинга;
- ответственности государственных заказчиков за качество прогнозирования и планирования поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд;
- детальной стандартизации и регламентации процедур и правил федеральной контрактной системы;
- возможности использования как традиционных, так и перспективных форм удовлетворения федеральных государственных нужд, в том числе в рамках государственно-частного партнерства.

Организационная функциональная структура ФКС должна основываться на существующих элементах системы обеспечения федеральных государственных нужд. В их число входят, в том числе, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в сфере контроля и размещения заказов на поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд, главные распорядители средств федерального бюджета, иные государственные заказчики, исполнители государственных контрактов.

В целях эффективной реализации функционирования единого цикла обеспечения федеральных государственных нужд необходимо:

- определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере координации ФКС (ключевыми полномочиями которого должны стать выработка государственной политики и нормативное правовое регулирование деятельности ФКС, ее методическое обеспечение и общая координация деятельности ФКС);
- расширить компетенцию главных распорядителей бюджетных средств, иных государственных заказчиков, включив в нее выполнение функций по администрированию государственных контрактов, мониторингу и контролю их исполнения, а также иные полномочия, необходимые для планирования поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд и исполнения государственных контрактов;
- привлекать на договорной основе организации, деятельность которых направлена на эффективное обеспечение исполнения государственных контрактов (инжиниринговые компании, внешние эксперты, банки и другие организации).

Федеральная контрактная система (ФКС) должна обеспечивать:

- удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах;
- адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг;
- эффективное расходование бюджетных средств;
- надежное управление технологическими и экономическими рисками;
- существенное снижение рисков возникновения коррупции в государственном секторе.

Для целей функционирования ФКС должна быть сформирована организационно-функциональная структура и единая информационная система ФКС.

Создание ФКС позволит адаптивно совершенствовать процедуры государственных закупок с учетом специфики того или иного вида государственных нужд. Оценка эффективности функционирования ФКС предоставит возможность выявить пробелы в нормативном регулировании стадии размещения государственного заказа, разрабатывать предложения по изменениям процедур закупок в соответствии с оценкой конечной эффективности удовлетворения государственных нужд.