

M351.72

Цикличность развития публичных закупок в России: что нас ждет после закона о контрактной системе

*Канд. экон. наук Хвалынский Д.С. hdms@email.ru
ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»
656049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61*

Публичные закупки в современном мире являются одной из быстро развивающихся государственных функций. За последние 15 лет госзакупки превратились в России из простой административной функции в направление стратегического значения, которое имеет ключевую роль для эффективности и качества государственного управления, стимулирования экономического роста и поддержки предпринимательства.

Автором представляется исторический анализ целей развития российской системы публичных закупок и отмечена цикличность стадий ее развития, анализируются причины возникновения цикличности.

В своих заключениях автор приходит к выводам, что эффективность закупки, расширение круга ее участников, влекущее увеличение процессуальных издержек, и получение положительных социально-экономических экстерналий являются несонаправленными задачами. Результатом попыток государственной политики найти компромисс между этими задачами становится ярко выраженная цикличность развития системы публичных закупок. Автор выделяет три циклических стадии развития публичных закупок: управление экономичностью, управление эффективностью, а также управление результативностью.

Представленная в работе последовательность стадий развития публичных закупок имеет также прогностический характер и может быть использована для более тщательной подготовки проектов нормативных актов предстоящего направления реформирования системы.

Ключевые слова: определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), государственный заказ, публичные закупки, эффективность, конкуренция, контрактная система в сфере закупок, результативность, экономические циклы.

The cyclical evolution of public procurement in Russia: what should we expect after the law on the contract system

*Ph.D. Khvalynskiy D.S. hdms@email.ru
Altai state University
656049, Russia, Barnaul, prospect Lenina, 61*

Public procurement in the modern world is one of the fastest growing state function. Over the past 15 years, public procurement has evolved in Russia from a simple administrative function to a strategic value that has a key role for the effectiveness and quality of state governance, stimulate economic growth and business support.

The author analyzed the historic development of the Russian public procurement system and defined cyclical phases of its evolution. He also analyzed the causes of the cycles. The author comes to the conclusion that the efficiency of procurement, expanding the range of tender bidders, entailing the increase in procedural costs, and obtaining a positive socio-economic externalities are

not coinciding tasks. The result of state policy attempts to find a compromise between these tasks is the reason of cyclical evolution of the public procurementsystem. The author identifies three cyclical stages of development of public procurement: economy management, management effectiveness and performance management.

The cyclical sequence of stages in development of public procurement system is also prognostic in nature and can be used for more careful preparation of legislative acts of the forthcoming direction of reforming the system.

Keywords: Identification of suppliers (contractors, executors), public order, public procurement, efficiency, competition, contract system in the sphere of procurement, effectiveness, economic cycles.

Публичные закупки в современном мире – одна из быстро развивающихся государственных функций. За последние 15 лет госзакупки превратились в России из простой административной функции в направление стратегического значения, которое имеет ключевую роль для эффективности и качества государственного управления, стимулирования экономического роста и поддержки предпринимательства.

До принятия в 2005 г. Федерального закона N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - закон № 94-ФЗ) [1] государственные закупки оставались процессной функцией, не связанной с достижением стратегических целей управления, и были ограничены процедурными правилами приобретения товаров, работ и услуг для публичных нужд. Закупочный персонал, преимущественно не имел специализированного образования, был рассредоточен по отдельным организациям и работал в изоляции по отношению к своим коллегам в прокьюременте. Закупочная функция рассматривалась как обеспечивающий процесс, который редко привлекал внимание государства и общественности. Исключением являлись лишь случаи громких закупочных скандалов или срывов жизненно-необходимых поставок (угля, топлива, медикаментов, продуктов питания для дошкольных учреждений и т.д.).

К 2005 г. требования общественных объединений и политических партий в части противодействия коррупции заставили законодателя обратить внимание на закупки как на инструмент эффективности бюджетных расходов. В целях приведения в России публичных закупок в соответствие с правилами международной торговли, Правительство РФ осуществило реформу закупочного законодательства, итогом которой стало принятие закона № 94-ФЗ и более 74 подзаконных нормативных актов министерств и ведомств в целях его надлежащего исполнения. В связи с введением единых правил проведения закупок для всех публичных заказчиков сформировалась тенденция к централизации закупочных процедур на уровне вышестоящих или специализированных подразделений. Закупочный персонал стал массово приобретать узко специализированное образование в части организации размещения заказов, интенсивно развивался обмен опытом в сфере прокьюремента.

Следующим шагом в реформировании современного закупочного законодательства стало принятие Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон №44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 г. Данный закон уже рассматривает систему госзакупок как неотъемлемую часть результативной работы государственных органов и достижения социально-экономических целей развития страны. Профессия закупочного персонала подверглась глубокому преобразованию в связи с такими изменениями. В настоящее время контрактному управляющему нужно не только обладать необходимыми знаниями и навыками в сфере публичных закупок, но и быть квалифицированным логистом, разбираться в технических особенностях покупаемой продукции, а главное – оценивать эффект, производимый закупкой на результативность работы организации в экономике и социальной сфере.

Попробуем формально охарактеризовать три описанных этапа развития публичных закупок в виде следующих стадий:

1) Стадия управления экономичностью (институциональное управление): Децентрализация регулирования закупок до уровня отдельных учреждений, упрощение правил закупок для малых заказчиков.

2) Стадия управления эффективностью (управление доходами): Децентрализация контрактных спецификаций, и приемки работ наряду с централизацией закупочных процедур в целях достижения экономии от масштаба. Концентрация закупочных функций на уровне уполномоченных подразделений.

3) Стадия управления результативностью (стратегическое управление): Типологизация условий контрактов, закупочной документации, спецификаций, приемки продукции, а также регулирования процесса закупки. Создание единого государственного органа в сфере публичных закупок.

Взгляд на историю развития публичных закупок в России с середины XVII века обратил наше внимание на четко выраженную цикличность указанных стадий.

Так, первое упоминание конкурсной закупки для государственных нужд в России датируется 7 июля 1654 года. «От имени царя Алексея Михайловича (отца Петра I) был объявлен Указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. За перевоз различных по весу грузов назначалась разная цена и приглашались возницы, согласные везти груз за такую плату. Первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие или покидающие город, могли с ними ознакомиться. В июне 1714 года специальным сенатским решением оговаривалось публичное сообщение результатов даже мелких торгов. Необходимо было указывать, кто на что подрядился, по каким ценам и кто поручители. Эти же сведения подавались в Канцелярию Сената. На воротах вывешивались и судебные решения, которые зачастую касались результатов конкурса» [3].

Принимая во внимание, что основной акцент в рамках данного исторического периода делался на разработке общих требований к публичным закупкам, мы отнесли его к стадии институционального управления.

В июне 1721 года был издан Сенатский Указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов. При выявлении лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены, нанесших значительные убытки казне, если их вина была доказана, требовалось получить с них переплаченные деньги и штраф. «А если кто из подрядчиков доказывал, что Судья (решающий голос Комиссии) допустил подлог, получив от подрядчика взятку, то возвращение части переплаченной суммы вместе со штрафом возлагалось и на Судью» [3]. Указанные изменения нормативной правовой базы говорят нам о переходе закупок данного периода к стадии управления эффективностью (управлению доходами).

Начало стадии стратегического управления можно отнести к 1732 году, когда при Анне Ивановне был принят новый Регламент Камер-Коллегии. Наиболее важным введением являлась рекомендация передавать при одинаковых предложениях подряд жителю того города или губернии, где проводился торг. Это решение было направлено на развитие торговли и промышленности в губерниях. Следующий значимый документ, Регул провиантского правления, был утвержден при Елизавете Петровне в 1758 году и также хорошо вписывается в стадию стратегического управления публичным закупками. Документ касался поставок продовольствия, в основном, хлеба. Мелкопоместным дворянам и крестьянам здесь предоставлялось преимущество при получении заказа на поставку. Этим преследовалась цель убрать из закупки купца-посредника, тем самым предоставив средства для развития товарного производства [3].

Дальнейшее развитие публичных закупок было вновь связано с институциональным управлением – ужесточением бюрократических требований в отношении купцов: количество требуемых с них справок, аттестаций росло. Например, стало обязательным предоставлять своего рода сведения о доходах и капитале и было запрещено набирать заказы на сумму, превышающую стоимость всего

имущества. Первый указ XIX века о закупках появился в сентябре 1800 года. Им определили разницу между подрядами и поставками, что должно было помочь организаторам торгов готовить необходимые документы и устранять возникающие разночтения. Постановлено было «...почитать за подрядческие дела, где по невозможности купить наличное, делаются условия с торговщиком о поставке по срокам и потому, основываясь на представленных залогах, выдаются вперед деньги, словом, делаются доверия, яко действительному подрядчику; покупка же наличного, поставка, разделяясь по срокам, не может быть почитаема подрядом» [3].

В 1802 году был подписан «Устав о провианте для продовольствия войск», где были и новые правила для заключения подрядов. Вводилось понятие справочных цен и описывался механизм сбора информации. «Справочной» цена называлась потому, что для её выведения собирались справки по ценам во всех уездах губернии. В губернскую Комиссию по организации закупки подавались три цены — наибольшая, средняя и наименьшая. При проведении торгов стартовой ценой была меньшая, но при отсутствии желающих поставить хлеб по ней разрешалось торговаться до средней [3]. В последующем развитии законодательства XIX века произошли также значительные изменения в процедуре проведения торгов: теперь для внесения предложений достаточно было направить их по почте, соблюдая некоторые формальности. Конкурсанты или их доверенные прибывали лично только непосредственно на торг. Указанные условия, наряду с введением справочных цен, свидетельствуют о переходе публичных закупок к стадии управления эффективностью.

Усложнение социальных и правовых отношений в обществе, развитие техники, появление новых учреждений, увеличение ассортимента требуемых казне вещей, активное городское и дорожное строительство привели к расширению поля взаимовыгодных контактов государства и частного предпринимательства. В период правления Николая I уже настоятельно требовался новый, общий документ для руководства кампанией по госзакупкам. Он стал известен как "Положение 1830 года" и был дан лично от имени Государя Императора. Для упрощения конкурса при сохранении качества поставок и работ появились торги с ограниченной конкуренцией, широкое использование которых началось в России с 1871 года в военных и морских ведомствах. К ним приглашались только известные своей благонадежностью и опытностью промышленники, заводчики, фабриканты и мастеровые. На железной дороге выбор контрагентов происходил независимо от заявленных цен по усмотрению распорядителей торгов из числа фирм, приглашаемых по вызову. Другим вопросом, связанным с поставками и подрядами, была проблема предпочтения предметов европейского или американского производства отечественным. Государство из феодального становилось капиталистическим, и ему нужен был свой сильный купец, промышленник, опытный мастер, а также и накопление капиталов внутри страны, а не вывоз их за границу. В 1860 году публикуется Высочайший Указ о том, чтобы казенные заказы и покупки за рубежом распространялись на то, что получить от русских фабрикантов было невозможно. Через шесть лет уже другой указ гласит, чтобы все правительственные заказы выполнялись внутри государства, невзирая на возникающие поначалу сложности [3]. Таким образом, мы можем вновь говорить о переходе к стадии стратегического управления публичным закупками, или управления результативностью.

Новый виток развития публичных закупок с точки зрения институционального управления связан с "Положением о подрядах и поставках", которое было опубликовано в 1900 году. За основу этого документа были взяты проверенные практикой пункты из предыдущих инструкций. Торги назначались трех видов. Изустные торги проходили по схеме аукциона, проведение торгов через запечатанные объявления и смешанные торги требовали предварительного предоставления предложений в запечатанных пакетах.

Политика покровительства русской промышленности и торговле периодически буксовала. Главным основанием для поиска иностранного производителя была апелляция к недоброкачеству русских изделий, чему виной стала действующая система сдачи казенных

заказов, зачастую в руки недобросовестных контрагентов. В непосредственной связи с качеством продуктов российских предприятий находилась система распределения заказов. Участвующие в торгах казенные и частные заводы имели заведомо неравное положение. Первые были освобождены от промыслового налога, от расходов на администрацию, не платили проценты на затраченные в дело капиталы. Они не имели ограниченного бюджета, т.к. он пополнялся из государственного Казначейства, соответственно убытки казенных заводов перекладывались на налогоплательщиков и не угрожали интересам самих заводов. При столь благоприятных условиях государственные предприятия, назначая цены, не связывали себя реальной себестоимостью изделий и могли выпускать на рынок продукцию по убыточным ценам. При просроченной сдаче заказа казенные заводы освобождались от штрафов и неустойки; удержание за низкое качество продукции также не производилось. Поэтому их соревнование с частными фирмами иногда превращалось в фикцию. Одна из комиссий, работавших над выработкой постоянного Положения по подрядам и поставкам, изыскивая способ выйти из такой ситуации, сделала необычный вывод: "Для искоренения того громадного вреда, который вообще наносится частной промышленности казенными заводами, существует лишь один радикальный способ — ликвидировать казенные заводы, передав их в руки частных предпринимателей". Комиссия также предложила во избежание неравной конкуренции не допускать госпредприятия к торгам (с участием частных) до коренного изменения их положения [3]. Это решение может являться ярким подтверждением перехода публичных закупок к стадии управления эффективностью.

В первую мировую войну 1914-1918 гг. наблюдался отход военных ведомств от распределения своих заказов посредством публичных торгов и внедрения практики волевого решения этого вопроса. В дальнейшем для совершенствования процесса конкурсов в России, "из-за незначительного развития промышленности", предлагалось ввести английскую систему поиска возможных участников публичных торгов. Согласно ей в каждом ведомстве вели списки предприятий, признанных подходящими казне контрагентами по своей надежности и солидности. Состоявшие в списках фирмы делились на группы по родам производств. При объявлении торгов по какой-либо номинации все отмеченные компании получали приглашения. Идя сталинским курсом, хозяйство становилось плановым, публичные торги исчезли из жизни, как и все относившееся к рыночному хозяйству. В условиях отсутствия свободного рынка, между советскими предприятиями не могло быть конкуренции. В то же время они не могли удовлетворить все потребности государства в товарах и услугах. Часть из них закупалась у зарубежных поставщиков, функционирующих в условиях свободной рыночной экономики. Однако даже в этих случаях открытых конкурсных процедур не проводилось. Выбор поставщика осуществлялся на основе сравнения возможных вариантов, с учетом проведения переговоров, в ходе которых стороны корректировали цену и иные условия контракта. Закупки осуществлялись специализированными советскими организациями, уполномоченными вести внешнеэкономическую деятельность. В условиях руководящей и направляющей роли КПСС, определение поставщика велось с учетом политического фактора. Зачастую принимались решения о приобретении менее качественной продукции по более высокой цене у производителей из братских стран социализма, государств народной демократии или иных дружественных стран [3]. Такие условия осуществления публичных закупок ярко свидетельствуют о начале стадии стратегического управления.

С началом экономических реформ государство в 1992 г. вернулось к институциональному управлению закупками и провозгласило принцип конкурсного размещения госзакупок. Вместе с тем в течение последующего пятилетия конкурсы почти не проводились, потому что с точки зрения нормативного правового обеспечения процедур торгов этот принцип регламентирован не был. Первым российским законодательным актом в данном направлении стало Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное Указом Президента РФ от 08.04.1997 № 305 [4]. Этот документ повлек за собой кардинальное изменение в системе государственных закупок, затронул интересы тысяч людей, которым приходилось осваивать новые процедуры конкурсного отбора

партнеров по хозяйственным связям. 6 мая 1999 г. был также принят Федеральный закон N 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который проработал 6 лет 7 месяцев и утратил силу 01.01.2006 [5]. Закон устанавливал лишь общие правила проведения торгов для федеральных нужд. В результате, закупки на нужды федеральных органов исполнительной власти в части конкурсных торгов регулировались Законом № 97-ФЗ, в части прочих методов закупок – Указом № 305. Остальные государственные закупки, в том числе закупки для государственных нужд субъектов РФ регулировались Указом № 305 и региональным законодательством. Муниципальные закупки, в соответствии с Конституцией, не попадали под действие федерального и регионального законодательства о государственных закупках и регулировались местным законодательством.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу с 01.01.2006 года и ознаменовавший начало стадии управления эффективностью, уже регламентировал закупки всех уровней бюджетов. Закон «проработал» 8 лет и утратил силу 01.01.2014 в связи с принятием закона № 44-ФЗ, который декларировал ориентацию на принципы результативности и инновационности осуществления публичных закупок в ближайшем трехлетнем периоде. Включив требования к оценке обоснованности и результативности закупок контрольными органами, положения закона № 44-ФЗ фактически освободили образовательные учреждения и мелких заказчиков от проведения торгов. В частности, любые заказчики теперь в силу пп.4,5 ч.1 ст.93 Закона 44-ФЗ могут проводить неконкурентные закупки у единственного поставщика на общую сумму до 2 млн. рублей в год, а учреждения образования – 50% совокупного годового объема закупок + закупки на 2 млн. рублей в год. И это все не считая прямых закупок у субъектов естественных монополий, которые могут составлять до половины совокупного годового объема закупок организации.

Представляется, что цикличность стадий развития публичных закупок, предложенная в рамках настоящей статьи, имеет спиралевидный характер, при котором государственная политика стремится найти компромисс между тремя углами пирамиды – эффективностью, равенством и достижением стратегических целей.

Приведенная цикличность стадий может происходить в силу следующих объективных причин:

1. Неравенство, вызываемое стратегическим управлением, требует мониторинга и открытости закупочных процессов, т.е. регламентации участия частных предпринимателей в торгах, публикации информации о заказах и заключенных контрактах и т.д. (решение задач обеспечивается институциональным управлением).

2. Институциональное управление требует, как правило значительных расходов на свое осуществление (затраты на публикацию, содержание контрольных органов, органов мониторинга), которые должны быть окуплены в результате проведения торгов, что вызывает необходимость повышать эффективность закупочных процедур и снижение цен закупаемой продукции.

3. Снижение цен закупаемой публичными институтами продукции до уровня ее себестоимости порождает ряд негативных социально-экономических экстерналий (уменьшение оборотных средств организаций, снижение инвестиционных вложений, социальных выплат, качества поставляемой продукции и т.д.). Необходимость ликвидации таких экстерналий приводит к принятию стратегических решений о проведении закупок на особых условиях (у конкретных лиц, с предоставлением преимуществ и т.д.).

Дальнейшее развитие системы закупок в России будет связано с институциональным управлением и расширением участия предпринимателей в торгах. В частности, уже сейчас на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ находится принятый в первом чтении законопроект Министерства экономического развития России о внесении изменений в закон №44-ФЗ в целях перевода всех закупочных процедур на электронные торговые площадки, включая полное изменение

процедуры их проведения включением системы переторжки участников [6]. Причиной того, что такое решение противоречит принципу результативности закупок мы уже рассматривали в ряде предшествующих публикаций [7-10].

Интересным и перспективным на наш взгляд направлением исследований представляется анализ циклов развития публичных закупок на мировом уровне, например на основе анализа работы Cassady об истории мировых публичных закупок [11].

В заключение необходимо отметить, что в законе № 44-ФЗ одновременно названы все три направления развития публичных закупок и основная задача развития новой контрактной системы - найти их равновесную точку их наложения друг на друга.

Список литературы

1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 14.04.2015.

2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 06.04.2015) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 14.04.2015.

3. Государственный заказ в России и на Алтае. История, развитие, перспективы / под ред. д.т.н., проф. М.П. Щетинина. – Барнаул : Азбука, 2007. – 140 с.

4. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 14.04.2015.

5. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 06.05.1999 N 97-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 14.04.2015.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: Законопроект № 623906-6 [В Интернете] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности.- 14.04.2015. - [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=623906-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=623906-6).

7. Хвалынский Д.С. Допустим ли риск государства при расходовании средств налогоплательщиков: анализ основного способа публичных закупок в России // Современная конкуренция. – 2014. – № 4 (46). – с.83-92.

8. Хвалынский Д.С. Почему английские аукционы «буксуют» на российских дорогах // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. – 2014. – № 40. – с. 333-337.

9. Хвалынский Д.С. Об отдельных причинах монополизации рынка государственного заказа, или как «убить» конкуренцию аукционами // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. – 2014. – № 3. – с. 591-598.

10. Khvalynskiy D.S. The winner`s uncertainty as a requirement of the optimal auction // Экономикаи социум. – 2014. – № 3-1 (12). – с. 3-4.

11. Cassady R.J. Auctions and Auctioneering. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967.

Статья поступила в редакцию 18.06.2015 г.