

## **Базовые принципы и методы организации закупок для государственных и муниципальных нужд: международный опыт и российская практика**

А. В. Алтынцев

Осуществляемая в настоящее время в Российской Федерации реформа закупок для государственных и муниципальных нужд во многом опирается на имеющийся в данной сфере передовой международный опыт. Однако, при сравнении международного опыта и российской практики в данной сфере, прежде всего, необходимо определиться с используемой терминологией. За рубежом не употребляется привычное в России понятие «закупки для государственных нужд». Вместо этого используется термин «общественные закупки» (public purchasing), что можно также перевести как «закупки для общественных нужд». Государство не рассматривается как некий экономический субъект, имеющий свои собственные «нужды», отличные от потребностей общества. Закупки для обеспечения вопросов безопасности страны, органов охраны общественного правопорядка, системы образования или здравоохранения нужны не государству как таковому, а всему обществу, для защиты и обеспечения интересов которого и существует государство. В то же время принятый в России термин «государственные закупки» в целом соответствует общепринятому в международной практике понятию «правительственные закупки» (government procurement), поскольку оба термина указывают на субъект закупочной деятельности — правительство в широком смысле, включая все государственные и муниципальные органы, — и тем самым определяют процедурные («технологические») и правовые особенности госзакупок.

В англоязычной литературе процесс осуществления закупок обычно обозначается терминами «procurement» (закупки и заказы), «purchasing» (закупки), «supply» (снабжение, предложение), которые практически рав-

нозначны в различных контекстах, в том числе и применительно к госзакупкам. Знание англоязычной терминологии важно и потому, что английский является наиболее распространенным официальным языком, на котором изложены многочисленные международные соглашения по вопросам государственных закупок. В России даже в официальных документах, имея в виду «государственные закупки», часто употребляют термин «тендеры», что является отражением пока еще недостаточной «закупочной культуры» и суженного понимания существа процесса. Кроме того, органы местного самоуправления (или, другими словами, муниципальный уровень) в Российской Федерации, согласно Конституции, не входят в систему органов государственной власти, но функционируют в пространстве бюджетной системы страны. Поэтому отечественные эксперты нередко употребляют термин «бюджетные закупки», охватывающий федеральный, региональный и местный уровни.

Внимание, уделяемое в развитых странах совершенствованию процедур государственных закупок, объясняется их объемами и значением в экономике. В Российской Федерации бюджетные закупки составляют около десяти процентов валового внутреннего продукта. В 2006 г. их объем составил 2,3 трлн рублей, в 2007 г. это значение выросло до 3,8 трлн рублей, и тенденция к увеличению доли закупок для государственных и муниципальных нужд в консолидированном бюджете страны, очевидно, сохранится и в 2008 г.

Для достижения главных декларируемых целей реформы государственных и муниципальных закупок — экономии бюджетных средств и искоренения коррупции при осуществлении размещения государственного и муниципального заказа — идеологи реформы стремятся построить модель бюджетных закупок в стране на основе общепринятых в мировой практике принципов. Такие принципы в настоящее время не только сформулированы в законодательстве отдельных стран, но и зафиксированы в некоторых международных документах, например, в многостороннем соглашении о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, в директивах Европейского Союза, некоторых документах Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и других. Кстати, в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ) в явном виде основные принципы системы бюджетных закупок не сформулированы. Тем не менее дух и буква данного закона основаны на общепринятых в мировой практике принципах, какими являются:

- обоснованность;
- прозрачность (прозрачность);
- подотчетность и соблюдение процедур;
- эффективность;
- состязательность (открытая и эффективная конкуренция);
- справедливость (равное и справедливое отношение ко всем участникам процессов закупок)<sup>1</sup>.

*Обоснованность закупок.* Потребность в закупаемых на средства бюджетов товарах, работах и услугах должна быть обоснована в рамках стандартной формальной процедуры. Обоснование по сути заключается в доказательстве факта, что закупаемая продукция необходима для реализации органами власти своих функций и обязательств перед населением.

Под *транспарентностью (прозрачностью)* понимается открытость информации о закупках и прозрачность процедур. Информация о проведении бюджетных закупок должна быть открытой и своевременной для всех участников рынка, при этом все основные этапы проведения бюджетных закупок должны осуществляться гласно и быть доступными для общественного контроля. Реализация принципа открытости и прозрачности заключается в своевременном информировании участников рынка о планах бюджетных закупок и об основных этапах процедур закупки, в том числе путем публикации объявлений о проведении закупки и о ее результатах в средствах массовой информации.

*Подотчетность и соблюдение процедур.* Расходование государственных средств предполагает подотчетность государственных заказчиков и конкретных лиц, осуществляющих закупки от их имени, в отношении соблюдения ими законодательных требований и соответствующий контроль со стороны уполномоченных государственных органов и общественности. Процедуры и правила выбора способа закупки должны быть установлены законодательно, исходя из экономической целесообразности применения тех или иных способов закупки.

*Эффективность* означает осуществление закупок требуемой продукции с максимальной экономией для покупателя. Реализация принци-

---

<sup>1</sup> Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами: В 2 т. / Под общ. ред. А. М. Лаврова. М.: Ленанд, 2007; Handbook of procurement / Ed. by Nicola Dimitri, Gustavo Piga and Giancarlo Spagnolo. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

па эффективности расходов бюджетных средств осуществляется путем построения оптимального плана закупок, создания условий для широкой конкуренции и формирования справедливых условий контрактов, что в совокупности создает предпосылки к получению экономически привлекательных предложений и заключению выгодных контрактов. Эффективное расходование государственных средств предполагает, что при проведении государственных закупок основное внимание уделяется экономическим критериям, среди которых важным, но не единственным, является цена. Дополнительные критерии, обеспечивающие экономические выгоды для закупочной организации, включают:

- соответствие закупаемой продукции ее назначению (т. е. качество);
- затраты в течение всего срока службы или жизненного цикла (т. е. эксплуатационные затраты и затраты на текущий ремонт);
- доставка и наличие;
- дополнительные затраты (например, транспортировка и хранение);
- затраты, непосредственно связанные с организацией и проведением закупок.

Следовательно, наиболее экономичные закупки не всегда означают заключение контракта с поставщиком, предложившим самую низкую цену. Для определения максимально возможной эффективности расходования средств необходимо провести сопоставление соответствующих выгод и затрат в течение всего срока службы закупаемых товаров, работ или услуг.

Важно помнить, что цена сама по себе не является адекватным показателем всех соответствующих затрат. Заявка с самой низкой ценой не обязательно обеспечит наилучшую отдачу от вложенных средств. Эффективное расходование средств достигается, если закупки проведены: 1) в нужном количестве, 2) нужного качества, 3) по приемлемой цене, 4) в подходящем месте и 5) в подходящее время.

*Состязательность (открытая и эффективная конкуренция)* подразумевает, что размещение заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд должно осуществляться на принципе открытого соревнования поставщиков, предложения которых сравниваются с целью выбора наиболее выгодных условий сделки. Реализация этого принципа осуществляется путем использования конкурсных способов закупок и, прежде всего, открытого конкурса. Это не только обеспечивает конкуренцию между поставщиками, но и способствует от-

крытости закупочных процедур и повышению эффективности управления расходами.

*Справедливость (равное и справедливое отношение ко всем участникам процессов закупок).* Закупочная деятельность должна осуществляться справедливо и честно, обеспечивая равные возможности для всех участвующих поставщиков. Соблюдение принципа справедливости в государственных закупках особенно важно в связи с тем, что расходуются государственные средства и осуществляется соответствующий государственный контроль. Важно обеспечить, чтобы закупочный процесс не только являлся по своей сути справедливым, но и воспринимался как справедливый поставщиками и общественностью. Справедливость при осуществлении закупок способствует формированию доверия и уважения между государственными заказчиками и поставщиками. Это, в свою очередь, повышает привлекательность закупок для поставщиков, способствует вовлечению большего их числа к участию в торгах и, соответственно, достижению самой высокой отдачи от вложенных средств. Неэтичное поведение, напротив, увеличивает затраты, снижает качество закупаемых товаров, работ и услуг, а также негативно влияет на имидж закупочной организации.

Применяемые в разных странах методы (способы) проведения закупок также отличаются существенным единообразием. Можно выделить следующие основные группы применяемых методов закупок:

- торги (по процедуре делятся на открытые, закрытые, ограниченные, двухступенчатые, а по охвату потенциальных поставщиков/подрядчиков на международные, национальные или местные), конкурентные закупки на основе переговоров с несколькими поставщиками;
- запросы котировок;
- закупки в обычной торговой сети («с полки»);
- закупки из единственного источника.

Предпочтительным способом закупок для государственных нужд в международной практике признается открытый конкурс. Государственные заказчики приглашают к участию в конкурсе неограниченный круг лиц путем публикации соответствующего объявления в средствах массовой информации. Как правило, при этом действует требование о публикации приглашения к участию в конкурсе на сайте государственного заказчика и в специализированном бюллетене по закупкам.

В приглашении указываются: квалификационные требования к потенциальным поставщикам, спецификации на требуемый товар, работу

или услугу; условия контракта и оплаты; инструкции по составлению заявок для участников конкурсных процедур; срок приема заявок и дата проведения конкурса; координаты государственного заказчика. К приглашению может прилагаться образец контракта, который предполагается заключить с победителем конкурса, что позволяет унифицировать условия конкурсных предложений и облегчить процесс их оценки. Участники конкурса подают заявки в запечатанных конвертах, вскрытие и разглашение содержания которых до даты проведения конкурса запрещены.

Согласно общему правилу, запрещены также переговоры заказчика с потенциальными поставщиками. Однако в случаях, когда без таких переговоров невозможно точно сформулировать требования к закупке (например, при заказе научно-исследовательских работ, работ по проектированию и дизайну в строительстве), проводится двухэтапный конкурс (в США — конкурс с подачей предложений). В этом случае на первом этапе собираются первоначальные предложения без указания их стоимости, государственный заказчик по результатам переговоров с их подателями уточняет требования к поставке. На втором этапе подаются окончательные заявки с указанием цены и происходит отбор победителя.

В России согласно Закону № 94-ФЗ в настоящий момент размещение заказа может осуществляться: 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме; 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах). При этом идеологами реформы бюджетных закупок из Министерства экономического развития Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы основной акцент в осуществлении размещения государственного и муниципального заказа переносится на аукционы (в том числе в электронной форме)<sup>2</sup>. Аргументация сводится к двум основным положениям: аукционные торги потенциально наиболее прозрачная, а значит наименее коррупционная форма размещения заказа, к тому же аукционы должны обеспечивать наибольшую экономию бюджетных средств.

Оба эти тезиса подвергаются серьезной критике среди отечественных специалистов: двухлетний мониторинг, проводимый рядом организаций, пока не дает однозначного ответа о преимуществе аукционов перед другими видами размещения государственного и муниципального заказа ни по вопросу роста конкуренции среди поставщиков, ни по во-

---

<sup>2</sup> См., например: *Евраев М. Я.* Реформа госзаказа — сегодня и ближайшее завтра // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11.

просу экономии бюджетных средств. Есть и еще один аргумент у противников искусственного расширения сферы применения аукционных торгов. Чаще всего аукционы противопоставляются конкурсам, в которых критериями оценки поданных от потенциальных поставщиков предложений могут быть квалификационные и функциональные или качественные характеристики, являющиеся во многом субъективными. В аукционах же победителем является участник, предложивший наименьшую цену. При этом существует два вида риска: недостаточная квалификация исполнителя и несоответствие поставляемых товаров, работ, услуг государственным и муниципальным нуждам<sup>3</sup>. Как отмечалось выше, наиболее экономичные (эффективные) закупки не всегда означают заключение контракта с поставщиком, предложившим самую низкую цену. К другой группе рисков необходимо отнести возможность сговора поставщиков (подобная практика имеет место на региональном и муниципальном уровне, где несколько крупных поставщиков делят между собой профильные поставки, практически не снижая при этом начальную цену), а также не исключенную полностью практику недопущения до аукциона «не своих» поставщиков.

Именно по совокупности всех факторов в мировой практике самым распространенным способом закупок является конкурс, а не аукцион. Как при обычных, так и при двухэтапных конкурсах в мировой практике поощряется предъявление предварительных квалификационных требований с целью создания краткого перечня (short list) поставщиков, из которых будет определяться победитель. Обычно предквалификационными требованиями выступают: финансовое положение и репутация поставщика (учитываются случаи невыполнения контрактов, банкротства, уголовных преступлений и т. п.); опыт осуществления подобных поставок; техническая способность выполнить условия контракта (наличие соответствующих финансовых ресурсов, материалов, оборудования, мощностей и персонала или возможность привлечь их для выполнения всех требований контракта). В России в настоящее время согласно действующему законодательству двухэтапные конкурсы не осуществляются.

В некоторых странах для упрощения создания короткого списка используются официальные базы данных сертифицированных поставщиков. Подтверждение факта регистрации в такой базе данных избавляет

---

<sup>3</sup> *Алтынецов А. В.* Бюджетные закупки консалтинговых услуг в социально-культурной сфере // Новые подходы к финансированию государственных услуг в социальной сфере: сб-к ст. / Под ред. В. В. Климанова. М.: ИРОФ, 2008. С. 167–174.

претендента от необходимости проходить предквалификационный отбор, хотя и не предоставляет ему преимуществ в процессе конкурсного отбора. При высокой стоимости контракта практикуется требование к участникам конкурса внести обеспечение конкурсных предложений (tender security) в размере от 0,5 до 3 % стоимости контракта. Взыскание на обеспечение налагается в случае отказа участника конкурса, признанного победителем, от заключения контракта с государственным заказчиком.

В установленный в конкурсной документации срок производится вскрытие и оценка поданных заявок. Практически во всех странах допускается привлечение внешних консультантов для оценки заявок. Иногда при высокой стоимости контракта привлечение независимых экспертов считается обязательным. Если от участников конкурса требуется наличие специальной квалификации, то в состав экспертной комиссии должны включаться лица, обладающие соответствующей квалификацией.

При закупке нестандартизированных товаров, а также работ и услуг помимо цены могут приниматься в расчет и другие факторы, например, качество, сроки поставки, эксплуатационные расходы (если создается новый объект), прибыльность, технические характеристики, обязательства поставщика по гарантийному обслуживанию, экологические характеристики объекта и др. При выборе этого варианта в тендерной документации должны быть указаны все критерии оценки в порядке убывания важности. Процесс оценки подлежит протоколированию. Во многих странах установлены обязательные сроки хранения конкурсной документации. Участники конкурса должны быть уведомлены о его результатах и вправе их оспаривать в случае, если, по их мнению, победитель избран с нарушением правил проведения конкурса. При существенных нарушениях конкурсных процедур результаты конкурса могут быть признаны недействительными, что влечет за собой расторжение государственного контракта. Помимо судебного обжалования результатов конкурса, в некоторых странах используются административные процедуры и третейские суды.

Практически все перечисленные процедуры с некоторыми вариациями применяются в настоящее время при бюджетных закупках в Российской Федерации. Но отличительной особенностью ныне действующей российской модели является крайняя зарегулированность системы размещения заказа. Данная черта вызвана стремлением свести к минимуму произвол чиновников при госзакупках, учитывая уровень коррупции в стране. Однако зарегулированные системы негибки и ма-



лоэффективны. В данном случае, эффективность принесена в жертву минимизации коррупционных рисков.

Во-первых, поставщики крайне ограничены в выборе критериев оценки конкурсных заявок. На сегодняшний день, согласно Закону № 94–ФЗ, помимо цены, которая является обязательным критерием оценки, можно использовать следующие критерии: «...1) функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара; 1.1) качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса; 2) расходы на эксплуатацию товара; 3) расходы на техническое обслуживание товара; 4) сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг; 5) срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг; 6) объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг...». Иные критерии оценок не допускаются. При конкурсах на выполнение работ или услуг критерии 2) и 3) неприменимы. Учитывая, что по критерию 6) в подавляющем большинстве случаев поставщики ставят 100 % (гарантия на весь объем выполненных работ, предоставленных услуг — дать большую гарантию невозможно), то набор критериев для оценки сводится к минимуму. Кроме того, максимальное значение функциональных, качественных характеристик и квалификации в сумме ограничено по большинству конкурсов 20 % от общей оценки (в некоторых случаях, например, заказ на выполнение НИОКР, такой порог составляет 45 %).

Во-вторых, жесткие ценовые границы применения строгих законодательных процедур определения поставщика. Без процедур можно произвести закупку одноименных товаров раз в квартал на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке (по состоянию на 1 марта 2009 г. — это 100 тыс. рублей). Наиболее простая из установленных российским законодательством процедур — запрос котировок — ограничена суммой 500 тыс. рублей раз в квартал для одноименных товаров. Для сравнения, в Европейском Союзе общая процедура открытых конкурсных торгов обязательна с 3 млн евро на подрядные работы и 100 тыс. евро на оборудование.

В-третьих, достаточно широк и постоянно пополняется список товаров, работ и услуг, которые государственным и муниципальным заказчикам можно приобрести только путем проведения аукциона<sup>4</sup>. На-

---

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236–р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона».

пример, в этот список попала подавляющая часть строительных работ и капитальный ремонт.

Эти и другие, прописанные в Законе № 94–ФЗ и других нормативных правовых актах, жесткие процедуры и ограничения снижают эффективность бюджетных закупок.

В целом, подводя итог сравнению международного опыта и российских реалий осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, можно отметить, что действующая в стране система базируется на общепризнанных принципах. Используемые методы закупок тоже в основном совпадают с международной практикой. Но акценты расставлены таким образом, что основной целью, во многом, становится не эффективное использование имеющихся у государства ресурсов и удовлетворение с их помощью потребностей общества и государства, а борьба с коррупцией. В современных российских условиях такой подход далеко не всегда оправдан как для развития конкуренции, так и для повышения эффективности расходования бюджетных средств на некоторых отраслевых и региональных рынках бюджетных закупок товаров, работ и услуг.