

# БЮДЖЕТНЫЕ ЗАКУПКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: НОВОВВЕДЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**В.В. Климанов**, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

**А.В. Алтынцев**, администратор проекта Института

Бюджетные закупки составляют порядка 10% ВВП Российской Федерации. В 2006 г. их объем составил 2,3 трлн. руб. По предварительным оценкам в 2007 г. эта цифра выросла до 3,8 трлн. руб., и тенденция к увеличению доли закупок для государственных и муниципальных нужд в консолидированном бюджете страны, очевидно, сохранится в 2008 г. Поэтому повышение эффективности государственных и муниципальных закупок является важной составляющей повышения эффективности управления финансами страны.

Значительное количество закупок осуществляется на региональном и субрегиональном уровне. В настоящее время происходит становление рынка государственного и муниципального заказа, отладка системы бюджетных закупок путем внесения изменений и дополнений в ключевой в данной сфере Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», принятия сопутствующих нормативно-правовых актов федеральными органами исполнительной власти. К главным положительным моментам принятия вышеупомянутого закона можно отнести внедрение единого порядка размещения заказа для государственных и муниципальных заказчиков, введение процедур аукциона и размещения заказа на товарных биржах, которые являются наиболее открытыми и прозрачными для отбора поставщиков, установление исчерпывающего перечня требований к участникам торгов; обязательность публикации информации о всех стадиях размещения заказа на официальных сайтах, закрепление ограниченного перечня критериев оценки конкурсной документации, установление обязанности заключать контракт только на условиях, предусмотренных конкурсной документацией и предложенных победителем торгов.

Введение вышеперечисленных норм, направленных в первую очередь на борьбу с коррупцией и повышение конкуренции между поставщиками в системе размещения государственного и муниципального заказа, принес-

ло положительные результаты. Эксперты отмечают снижение относительной доли потерь от завышения цен по сравнению с рыночными при бюджетных закупках. К такому выводу, в частности, пришли составители «Национального рейтинга прозрачности закупок», осуществляемого по инициативе Национальной ассоциации участников электронной торговли и Межрегионального общественного движения «Против коррупции» при поддержке Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции, Федеральной антимонопольной службы и Счетной палаты Российской Федерации.

Основная часть экономии в сфере бюджетных закупок приходится на региональный сегмент этого рынка. В 2006 г. из сэкономленных, по официальным данным, 107,1 млрд. руб. экономия по распорядителям средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования субъектов Российской Федерации составила 79,1 млрд. руб. и соответственно только 28,0 млрд. пришлось на распорядителей средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных источников финансирования.

Несмотря на то, что основные положения о государственном и муниципальном заказе регламентируются федеральным законодательством, ряд вопросов находится в компетенции региональных властей или органов местного самоуправления. К таким вопросам относятся:

- создание уполномоченного органа по размещению заказов для государственных (муниципальных) заказчиков,
- решение о целесообразности выбора и выборе специализированной организации для осуществления функций по размещению заказа,
- ведение реестров государственных контрактов, заключенных от имени субъекта Российской Федерации (муниципальных контрактов, заключенных от имени муниципального образования),
- решение об определении официального печатного издания для опубликования информации о государственных или муниципальных заказах, а также официального сайта субъекта Российской Федерации (муници-

пального образования) в сети Интернет для информации о размещении заказов и ряд других функций.

Особо следует отметить, что в компетенции региональных и местных органов власти находится установление критериев оценки заявок на участие в конкурсе, их содержание и значимость в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в части, не противоречащей Закону № 94-ФЗ.

В своих действиях регионы имеют возможность выбрать одну из трех систем организации размещения заказа, предусмотренных действующим законодательством: централизованную, децентрализованную или смешанную. Централизованная система размещения заказа обычно предусматривает создание центрального уполномоченного органа по закупкам товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд. Такая система создана, например, в Москве, где уполномоченным органом является Департамент по конкурентной политике, в Нижегородской области (уполномоченный орган – Управление по организации конкурсов и аукционов) и в других субъектах Российской Федерации. В децентрализованной системе функцией уполномоченного органа по размещению заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд наделяются заказчики – распорядители бюджетных средств. Данная модель характерна для муниципального уровня. В качестве примера территории, где организована такая система размещения заказа, можно привести город Ростов-на-Дону.

В смешанной системе закупки осуществляет уполномоченный орган, но при этом заказчики наделяются определенными полномочиями. В качестве примера функционирования данной модели можно привести организацию размещения государственного заказа в Санкт-Петербурге и Пермском крае. Функции уполномоченного органа могут быть возложены как на специально созданное для этой цели подразделение региональной или муниципальной администрации, так и на другое ведомство. Обычно таким ведомством выступает экономический орган администрации соответствующего уровня (например, Министерство экономики в Ульяновской области) или финансовый орган (например, Главное финансовое управление в Воронежской области).

Двухлетняя практика применения Закона № 94-ФЗ выявила и ряд узких мест в действующем законодательстве по размещению государственного и муниципального заказа. В результате в 2007 г. в закон были внесены многочисленные изменения, направленные на повышение его эффективности. Среди этих изменений выделим следующие:

1. Важным шагом для увеличения прозрачности бюджетных закупок и расширения конкуренции среди поставщиков будет введение с 1 января 2010 г. единого сайта для размещения информации о закупках государственными и муниципальными заказчиками. В настоящее время сайты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на которых размещается информация о заказе, не имеют единой структуры, и многие из них неудобны в использовании. Зачастую информацию о бюджетных закупках найти очень сложно. Большое количе-

ство официальных ресурсов осложняет работу контролирующих органов, что способствует злоупотреблениям со стороны недобросовестных заказчиков. Так, некоторые заказчики с нарушением сроков публикуют протоколы с результатами размещения заказа, которые не содержат необходимой информации или просто какое-то время не открываются. Нередко такие действия позволяют заключить контракт с «нужным» поставщиком. Контракт может быть расторгнут только по решению суда, когда работы уже могут быть выполнены и оплачены. В таком случае обращение в суд практически теряет смысл, да и немногие потенциальные поставщики могут позволить себе судиться с региональными или муниципальными властями, от которых во многом зависит их положение на данном региональном рынке. Единый сайт позволит сократить манипулирование информационными ресурсами, а значит, снизит количество злоупотреблений и повысит эффективность закупок.

2. В связи с тем, что с 1 января 2008 г. аукцион становится единственным способом размещения заказа на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт, вводятся дополнительные требования к потенциальным поставщикам: наличие за последние пять лет опыта выполнения аналогичных строительных работ, стоимость которых на одном конкретном объекте составляет не менее чем 20% начальной (максимальной) цены контракта (если начальная цена контракта составляет 50 млн. руб. и более). Заказ на строительство особо опасных и технически сложных объектов (кроме автомобильных дорог) допускается размещать как путем проведения аукциона, так и путем проведения конкурса.

3. Увеличивается сумма размещения заказа путем проведения электронного аукциона с 500 тыс. до 1 млн. руб. и путем проведения запроса котировок с 250 до 500 тыс. руб. Данное повышение в значительной степени связано с новыми возможностями, которые определяются бюджетным законодательством: в 2007 г. были внесены изменения, согласно которым субъекты Федерации и органы местного самоуправления получили возможность принимать трехлетний бюджет (ч. 4 ст. 169 Бюджетного кодекса).

Трехлетний бюджет подразумевает возможность заключения контракта с поставщиками на период до трех лет, что увеличивает возможность бюджетного планирования в сфере размещения заказа, особенно на сложные комплексные работы и услуги, которые технологически требуют более длительного, чем один год, временного горизонта. Согласно ч. 3 ст. 72 Бюджетного кодекса, возможно заключение государственного контракта и на срок более трех лет. Это касается не только поставок товаров в соответствии с государственной программой вооружения, но и, например, строительства сложных сооружений, а также некоторых видов научно-исследовательских работ и консалтинговых услуг. Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом приняты постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 978. Данное постановление оставляет в компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления оп-

ределение формы и порядка принятия решений о заключении долгосрочных контрактов на региональном и муниципальном уровне.

Принятие трехлетнего бюджета может помочь избежать ситуации, когда значительная часть закупок производится в конце финансового года. Проведенный нами анализ размещенных на официальных сайтах конкурсной документации и протоколов бюджетных закупок консалтинговых услуг и научно-исследовательских работ в сфере экономики и финансов показывает, что нередко складывается ситуация, когда в ноябре-декабре на выполнение сложных работ отводится буквально один или несколько дней: в противном случае будут нарушены временные сроки действующего законодательства. Встречаются случаи, когда объявляются конкурсы, работы по которым, соблюдая все нормы законодательства, необходимо выполнить до подписания государственного контракта. Скорее всего, в большинстве таких случаев существует договоренность между заказчиком и поставщиком о выполнении работ, оказании услуг до проведения процедуры размещения заказа. Безусловно, такое положение дел не способствует повышению эффективности бюджетных закупок.

В целом, реформирование такого сложного института как система бюджетных закупок огромной страны не может пройти одновременно, введением в действие одного закона и сопутствующих ему нормативно-правовых актов. Потребуется значительное время, во-первых, для того, чтобы люди научились действовать в новых условиях, и, во-вторых, для устранения слабых мест в законодательстве. Из существующих на сегодняшний день проблем в области бюджетных закупок выделим следующие:

1. Конкурсная документация часто не соответствует требованиям законодательства. Это касается таких аспектов, как незаконные требования к участникам размещения заказа, оценка заявок и др. Много нарушений и в протоколах вскрытия, рассмотрения, оценки и сопоставления заявок. Существует две причины такого положения дел: низкая квалификация кадров, проводящих процедуры бюджетных закупок, и преднамеренное моделирование ситуации с целью обеспечения нужного результата для определенной организации — участника конкурса. В ряде случаев можно выделить также техническую неподготовленность структур, отвечающих за размещение заказа, к выполнению требований законодательства. По нашей оценке, большая часть нарушений связана именно с низкой квалификацией персонала. Существует проблема подготовки кадров для размещения заказа, особенно на муниципальном уровне. Для снижения остроты этой проблемы с 1 января 2009 г. вступит в силу поправка в ст. 7 Закона № 94-ФЗ, обязывающая заказчиков и уполномоченные органы включать в состав комиссии не менее чем одного специалиста, прошедшего профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

2. Проблема начальных (максимальных) цен: подчас на один и тот же вид товаров, работ или услуг цены могут различаться в десятки раз. При этом не всегда речь идет о завышении цен для «своих» поставщиков, кото-

рым обеспечивают победу. Иногда заказчик по различным причинам устанавливает максимальную цену, объективно не покрывающую уровень затрат. В этом случае большинство квалифицированных игроков данного рынка не примут участия в размещении заказа. Итогом может стать срыв процедуры размещения заказа или победа неквалифицированного исполнителя. Существует проблема определения рыночной цены или из-за отсутствия таковой на некоторые товары, работы и услуги, или по причине отсутствия информации и некомпетентности персонала заказчика. Одним из интересных аспектов проблемы начальных (максимальных) цен является определение эффективности закупок по разнице между начальной ценой и ценой заключения контракта. В случае установления в конкурсной документации цены, намного превосходящей рыночную, может оказаться, что заказчик сэкономил большие средства, если, допустим, в результате аукциона цена контракта оказалась значительно ниже первоначальной. И наоборот: чем ближе к рыночной определена начальная (максимальная) цена контракта, тем меньше экономия бюджетных средств, а, следовательно, и экономическая эффективность торгов.

3. Многие эксперты высказывают опасение, что закупки у единственного поставщика согласно ст. 55 Закона № 94-ФЗ могут стать исключением из правил, что приведет к необходимости опять кардинальным образом менять систему закупок. Здесь же обратим внимание на п. 14 ч. 2 данной статьи, в котором говорится о закупках у единственного поставщика в течение квартала одноименных товаров на сумму, не превышающую установленного Центральным банком РФ предельного размера расчета наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке (в начале 2008 г. это не более 100 тыс. руб.). Однако на сегодняшний день не снята проблема введения понятия «одноименные товары», что вызывает его множественное толкование и трудности при осуществлении закупок.

Учитывая данные «слабые места» существующего федерального законодательства, регулирующего бюджетные закупки, следует определить перспективные направления развития системы размещения заказа для государственных и муниципальных нужд. Представляется очевидным, что таких крупных и концептуальных поправок по Закону № 94-ФЗ, какие были сделаны в 2007 г., в ближайшее время ожидать не представляется возможным. Большинство специалистов сходятся во мнении о необходимости следующих шагов:

- утверждения общероссийского классификатора товаров, работ и услуг для сферы размещения государственного и муниципального заказа;
- принятия постановления Правительства Российской Федерации по порядку оценки заявок участников размещения заказа на конкурсах;
- утверждения требований к электронным площадкам;
- расширения перечня товаров, работ и услуг, размещение заказа на которые может осуществляться исключительно путем проведения аукционов.

Значительную помощь в проведении процедур размещения заказа могут оказать меры по внедрению современных информационных технологий и автоматизации всех процессов в данной сфере. Это поможет как в реше-

нии проблемы недостаточной квалификации персонала заказчиков (особенно на муниципальном уровне), так и в повышении прозрачности и эффективности закупок. Необходимость более интенсивного внедрения информационных технологий в процесс закупок обусловлена также сложностью процесса, постоянным значительным ростом объема закупок, расширением количества участников размещения заказа, что приводит к необходимости обработки огромных массивов информации в сжатые сроки. При внедрении систем автоматизации размещения государственного или муниципального заказа необходимо учитывать совместимость таких систем с уже действующими в регионах системами казначейского исполнения бюджета для осуществления закупок в строгом соответствии с утвержденной бюджетной росписью и обязательной финансовой обеспеченностью таких закупок. Тогда будет обеспечен, в том числе, контроль в финансово-казначейском органе всех заявок на размещение заказа на соответствие утвержденным бюджетным ассигнованиям. Уполномоченный орган не должен принимать к рассмотрению заявки получателей бюджетных средств без разрешения финансово-казначейского органа. Это позволит оптимизировать процесс планирования бюд-

жетных расходов и гарантировать финансовую обеспеченность любой закупки путем резервирования бюджетных ассигнований после ее утверждения финансово-казначейским органом.

Важным моментом развития эффективной системы государственного и муниципального заказа является формирование системы эффективного контроля за осуществлением бюджетных закупок и соблюдением законодательства. Многие нарушения можно пресекать мониторингом информационных ресурсов о заказе в сети Интернет, так как в конкурсной документации, протоколах и сроках их размещения существует множество противоречий действующему законодательству.

Несмотря на многочисленные вопросы и проблемы, существующие в сфере бюджетных закупок, реформа системы размещения заказа положительно сказывается не только на финансовой системе страны, но и на эффективности государства в целом. К «плюсам» реформы можно отнести введение единой системы закупок, повышение их прозрачности, а значит, сужение поля для коррупции, создание стимулов к повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, развитие рыночной среды и системы ценообразования.