



Региональные закупки консалтинговых услуг

и научно-исследовательских работ в сфере экономики и финансов

В течение последних примерно пятнадцати лет рыночных реформ в Российской Федерации в основном создана система базовых институтов, обеспечивающих функционирование рыночных отношений. В настоящее время происходит отладка этих институтов, обеспечение их эффективного действия. Нормативно разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь

в рамках программно-целевого подхода.

Необходимость отладки механизмов управления экономикой и финансами вкупе с имеющимися в стране достаточными финансовыми ресурсами создает условия для формирования устойчивого спроса со стороны органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на консалтинговые и аналитические работы по различным аспектам регионального и муниципального экономического развития.

Федеральный центр стимулирует процессы реформ в регионах, а значит и спрос на консалтинговые и научно-исследовательские услуги. Примерами здесь могут служить конкурс Минфина России по разработке и реализации программ ре-

Владимир Викторович Климанов

директор Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов», д.э.н.



Алексей Викторович Алтынцев

начальник группы развития Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов»



формирования региональных и муниципальных финансов в рамках Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, конкурс Минэкономразвития России по административной реформе, требование Минэкономразвития России по разработке регионами программ социально-экономического развития для участия в федеральной адресной инвестиционной программе, конкурс Минобрнауки России по отбору регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации среднего образования и др.

В то же время сотрудникам профильных государственных и муниципальных структур порой тяжело самостоятельно проводить аналитическую работу ввиду их большой загруженности повседневными текущими делами и не всегда достаточной квалификацией для проведения сложных консалтинговых и научно-исследовательских работ. В этой ситуации региональные власти вынужденно обращаются к внешним консультантам, формируя спрос на рассматриваемом рынке.

Информационные источники данных для анализа

Анализ данного рынка был бы сильно затруднен (если вообще возможен) без реформирования системы государственных и муниципальных закупок, новый этап которого начался с принятием Федерального закона 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 частности, данный закон не только обязал государственные органы (в том числе субъектов Российской Федерации) и органы местного самоуправления проводить закупки для своих нужд на конкурсной основе (за некоторыми исключениями), но и публиковать всю информацию о закупках в открытых информационных источниках: официальных печатных органах и на официальных сайтах госорганов в сети Интернет. Данная информация включает все этапы закупок – от публикации извещения о закупке до подведения итогов тенде-

ров и информации о заключенном контракте. Все это дает основу для проведения анализа состояния интересующего сегмента рынка закупок для государственных и муниципальных нужд.

Основным источником информации, конечно, являются официальные сайты, посвященные государственным и муниципальным закупкам и позволяющие проводить мониторинг и анализ рынка. Несмотря на то что официальные сайты, посвященные закупкам, должны были начать свою работу с момента вступления закона № 94-ФЗ в силу (т.е. с 1 января 2006 г.), в большинстве регионов они начали работать с марта-апреля 2006 г. (впрочем, федеральный сайт www.zakupki.gov.ru, курируемый Минэкономразвития России, тоже начал функционировать только с апреля 2006 г.). Лишь немногие регионы имеют на своих сайтах архивы закупок, осуществленных до 2006 г. Многие профильные сайты неудобны в использовании: отсутствуют тематические разделы, отсутствуют или крайне несовершенны системы поиска по заказчику и/или тематике (положительным примером здесь может служить сайт закупок Республики Татарстан). Не редки случаи, когда не размещаются протоколы с результатами проведенных закупок, или в таких протоколах отсутствует важная информация, например, о предложенной победителем стоимости работ.

Таким образом, официальные сайты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются основным источником информации о заказах. Кроме того, субъекты Российской Федерации и муниципалитеты (также как и федеральные органы власти) обязаны размещать информацию о закупках в официальных печатных СМИ. На федеральном уровне таким органом является информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги».

Еще одним источником информации для проведения анализа являются сайты поставщиков работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. У многих организаций, работающих в сфере общественных финансов и экономики, есть свои Интернет-страницы, на которых размещается информация об осуществленных или осуществляемых проектах. Правда, часто подобная информация публикуется со значительным запаздыванием по времени (как правило, о проектах, реализация которых уже завершена).

Особенности нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных закупок консалтинговых услуг и научно-исследовательских работ

Реформирование системы государственных и муниципальных закупок коснулось всех аспектов их проведения. Не касаясь подробно общих

нововведений, остановимся лишь на некоторых аспектах, касающихся закупок услуг и научно-исследовательских работ.

Формы размещения заказа

Согласно статьи 10 закона № 94-ФЗ, 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).

Из перечисленного выше следует, что для закупок консалтинговых услуг и научно-исследовательских работ можно применять конкурсы, аукционы и запросы котировок. По нашему мнению, оптимальным способом закупок в рассматриваемой сфере является проведение конкурса. Это обуславливается тем, что при проведении аукциона или запроса котировок победителем становится юридическое или физическое лицо, предложившее наименьшую цену. При этом нельзя учитывать ни квалификацию претендентов, ни функциональные (качественные) характеристики предлагаемых услуг. А именно качество данных работ и является главным стимулом региональных и муниципальных структур для привлечения сторонних организаций. Поэтому не совсем понятны мотивы некоторых органов власти, размещающих заказы на консалтинговые и научно-исследовательские работы методом запроса котировок или аукциона. Надо понимать, что в этом случае заказчик может оказаться в ситуации, когда покупается «кот в мешке»: можно сильно сэкономить и получить конечный продукт приемлемого качества, а можно выбросить деньги на ветер. Мало того, есть случаи, когда победитель торгов с наименьшей ценой отказывался от заключения государственного или муниципального контракта. Интересным примером является проведенный по заказу Департамента экономики Тверской области в ноябре 2007 г. электронный аукцион на оказание услуг по выполнению мероприятий в части обеспечения реализации областной целевой программы «Поддержка развития малого предпринимательства в Тверской области на 2006 – 2008 гг.». На аукцион было выставлено 5 лотов на выполнение научно-исследовательских работ. Начавшись в 10 часов утра, торги завершились в первом часу ночи следующего дня. По лоту № 1 цена была снижена с начальных 450 тыс. рублей до 28 тыс. рублей (в 16 раз). По лоту № 2 с начальных 800 тыс. рублей цена упала до 80 тыс. рублей (в 10 раз). По лоту № 3 с начальных 950 тыс. рублей цена упала до 195 тыс. рублей (почти в 5 раз). Победителем аукциона по этим лотам стала одна и та же компания. Девять других компаний, которые также зарегистрирова-

лись для участия в торгах, оказались «неконкурентоспособны». Среди проигравших оказались как известные и работающие во многих регионах России московские компании, так и тверские. Данный пример показывает, что без учета квалификационных требований любая компания может выиграть аукцион или запрос котировок, воспользовавшись ценовым демпингом.

Критерии оценки заявок

Вступившие в силу с 1 октября 2007 г. поправки в закон № 94-ФЗ ограничивают не только количество и номенклатуру критериев оценки конкурсных заявок, но и ставят ограничения по весу некоторых критериев в общей оценке.

Так, в части 4 статьи 28 Закона говорится: «Для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки по цене контракта... и иным критериям, указанным в конкурсной документации. При этом критериями оценки заявок на участие в конкурсе помимо цены контракта могут быть:

- 1) функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара;
- 1.1) качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг;
- 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...».

Часть 6 статьи 28 Закона прямо указывает на недопустимость использования «иных, за исключением предусмотренных частью 4 настоящей статьи, критериев оценки заявок на участие в конкурсе».

Анализ показывает, что пункты 2 и 3 не подходят для исследуемого случая по закупке консалтинговых услуг и научно-исследовательских работ. Таким образом, потенциальный заказчик, объявляя конкурс на выполнение работ или оказание услуг, может выбирать из пяти иных критериев оценки заявок.

Как показывает практика проведения закупок НИР и консалтинговых услуг, пункт 1.1 реально разбивается на два самостоятельных критерия оценки заявок: соответственно качество работ (услуг) и квалификация участника конкурса, что, по нашему мнению, не противоречит законодательству. При этом необходимо учитывать ограничения на суммарный вес этих критериев в общей оценке, о чем

говорится в уже упоминавшейся части 6 статьи 28: «...значимость критериев, указанных в пунктах 1 и 1.1 части 4 настоящей статьи, не может составлять более двадцати процентов, а в случае проведения конкурса на выполнение научно-исследовательских... работ... сорока пяти процентов» (выделено нами – а вт.). В целом, согласно части 2 статьи 28 Закона, совокупная значимость критериев оценки должна составлять 100 процентов.

Некоторые количественные данные и характерные особенности рынка региональных закупок консалтинговых услуг и научно-исследовательских работ в сфере экономики и финансов

В рамках проведенного Институтом реформирования общественных финансов анализа были оценены основные количественные показатели и выявлено несколько характерных особенностей рынка региональных и муниципальных закупок консультационных услуг и научно-исследовательских работ в сфере экономики и финансов.

При этом в анализ не были включены закупки работ и услуг, которые включают разработку и использование программных продуктов, а также закупки по статистическим опросам, информационному сопровождению и мониторингу, так как, правило, эти работы не относятся напрямую к консалтинговым или научно-исследовательским работам.

По самым общим оценкам, объем исследуемого рынка в стоимостном выражении составил в 2007 г. около 2,5 млрд. рублей. При этом на консалтинговые услуги и научно-исследовательские работы в сфере экономики приходится примерно 77%, а в сфере общественных финансов примерно 23% от общей стоимости выявленных работ. При этом количество заказов на работы по экономической тематике составляет примерно 84% от всех заказов в сфере экономики и финансов, что легко объясняется более широким спектром тем и направлений, традиционно объединяемых термином «экономика».

Средняя стоимость одного заказа на работу в области общественных финансов составила в 2007 г. около 3,3 млн. рублей. Львиную долю таких заказов в 2006–2007 гг. составили заказы на разработку и сопровождение программ реформирования региональных и муниципальных финансов – более 80 % от общей стоимости всех заказов на работы в сфере общественных финансов. Особо следует упомянуть о двух рекордных заказах, выявленных в результате анализа: это заказы городских администраций Сургута (сумма контракта – 69,1924 млн. рублей) и Перми (37,1559 млн. рублей). Оба заказа были сделаны в 2006 г. и в обоих случаях было подано лишь по одному конкурсному предложению. В итоге конкурсы были признаны несостоявшимися.

сы, и подавшие заявки организации были признаны единственными поставщиками, с которыми и были заключены контракты. Сургутский контракт, заключенный с Центром стратегических исследований Приволжского федерального округа из Нижнего Новгорода, на сегодняшний день является самым крупным из обнаруженных в результате мониторинга на исследуемом региональном рынке консалтинговых и научно-исследовательских работ в области экономики и финансов. В 2007 г. наибольшие суммы на программы реформирования финансов были вновь выделены городами – Рязанью и Ижевском (суммы заключенных контрактов – 20,89 млн. рублей и 22,4 млн. рублей соответственно). В этих городах работы по сопровождению программ реформирования муниципальных финансов были разбиты на несколько тематических лотов, большую часть которых в обоих случаях выиграл, как и пермский конкурс, Центр прикладной экономики, имеющий филиалы в Москве и Перми.

Кроме собственно высших органов исполнительной власти – правительств и администраций субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований – заказчиками работ по повышению качества управления региональными и муниципальными финансами выступают также и их финансовые органы.

Средняя стоимость экономических работ оказалась меньше, чем стоимость работ финансовых. Это объясняется тем, что в экономической сфере значительную часть заказов составляют работы по частным вопросам развития отдельных секторов экономики регионов, и стоимость таких работ, как правило, относительно невелика. Средняя стоимость одного заказа на работу в сфере экономики в субъектах Российской Федерации в 2007 г., по нашим оценкам, составила 2,2 млн. рублей.

Особого внимания при анализе заслуживают заказы на работы, связанные с социально-экономическим развитием регионов (концепции, программы, стратегии и т.д.) и их составляющие. Стоимость заказов на такие программы составляет примерно 20% от общей стоимости заказов в сфере экономики, что, впрочем, значительно ниже аналогичной доли программ реформирования региональных финансов в общей стоимости финансовых работ (более 80%). Объясняется это тем, что на рынке разработок программ социально-экономического развития не отмечается столь большого разброса цен как на рынке заказов программ реформирования финансов.

Заказчиками работ, связанных с социально-экономическим развитием регионов, выступают соответственно правительства (администрации) регионов или их экономические органы. Заказчиками других работ по экономической тематике может выступить практически любой отраслевой

орган (образования, культуры, туризма, сельского хозяйства и т.д.).

В 2007 г. произошло снижение уровня закупочных цен на рассматриваемые работы и услуги по сравнению с 2006 г. По нашим данным стоимость экономических работ снизилась примерно на 6%. Стоимость работ в области общественных финансов снизилась более значительно, но здесь надо учитывать, что в 2006 г. были проведены две рекордные по ценам закупки в сфере реформирования муниципальных финансов, о которых говорилось выше.

Обращает на себя внимание стабильно большое количество контрактов, заключенных с единственным поставщиком: и в 2006 г., и в 2007 г. нами их было зафиксировано около 40% от всех заключенных контрактов. Это происходило в тех случаях, когда на конкурс или запрос котировок была подана только одна заявка или все заявки кроме одной не были допущены к рассмотрению.

Организации – «игроки» на региональном рынке поставок работ и услуг в сфере общественных финансов и экономики

По проведенным оценкам, московские организации составляют примерно треть поставщиков на данном рынке, Санкт-Петербург представляют около 7% компаний, оставшиеся примерно 60% поставщиков представляют другие регионы России. Заявки иностранных компаний (и их российских представительств) можно пересчитать по пальцам одной руки. Такие заявки были либо отклонены, либо проиграла российским конкурентам.

Московские и питерские компании активнее выходят на рынки «не своих» регионов. Среди них есть немало специализирующихся на консультировании региональных и муниципальных администраций. Региональные компании в основном работают на рынке своего региона, хотя и среди них есть примеры «мультирегиональных» компаний. Так, достаточно известная фирма в области информационных технологий, имеющая разветвленную сеть филиалов в том числе и в Москве, ООО «Информационные системы «Кристалл»» из города Рыбинска Ярославской области в 2006 г. подавала несколько заявок и заключила контракты в ряде регионов, например, в Пензенской области, и по чисто консультационным проектам. В этом же ряду отметим упоминавшийся выше пермский Центр прикладной экономики, активно и успешно работающий на рынке разработки и консультационно-аналитического сопровождения программ реформирования региональных финансов.

По нашему мнению, при составлении списка «игроков» на этом рынке, выступающих в качестве исполнителей работ и услуг, корректнее использовать термин «организации – потенциальные по-

ставщики». Дело в том, что у значительной доли организаций не зафиксировано ни одного контракта на данном рынке. В то же время они подавали свои заявки, отклоненные по разным причинам, а значит, являются «игроками» на данном рынке.

Переходя к анализу поданных заявок, следует отметить еще большее доминирование московских фирм: ими подано более 40% от всех заявок. Фирмы из Санкт-Петербурга подали лишь 6% от всех поданных заявок. Представители остальных регионов, как уже отмечалось выше, в основном работают в «родных» регионах. Например, Самарский государственный экономический университет заключил в 2006 г. контракты по всем четырем поданным заявкам в родной Самарской области на общую сумму 3 млн. рублей. Сыктывкарский государственный университет в 2007 г. подал в Республике Коми 6 заявок по интересующей нас тематике и в 5 случаях оказался единственным поставщиком. При этом следует отметить, что региональные вузы являются серьезными игроками в своих регионах в силу наличия большого количества «остепененных» сотрудников, имеющейся научной и материальной базы, а также – нередко – благосклонности к ним со стороны местных чиновников.

Примерно 60% поданных заявок превращаются на данном рынке в подписанные контракты. Есть прецеденты, когда конкурсы оказались несостоявшимися ввиду отсутствия поданных заявок или недопущения к рассмотрению (снятия с конкурса) всех поданных заявок (в 2007 г. нами было обнаружено 17 таких случаев).

Выявлен единственный случай, когда контракт заключило физическое лицо. Доктор экономических наук, один из ведущих экспертов в своей области, подав заявку на конкурс, оказался единственным поставщиком и заключил в 2007 г. контракт на сумму более 2 млн. рублей на разработку Программы реформирования региональных и муниципальных финансов в Республике Саха (Якутия) на 2007–2010 гг.

Редкими являются случаи совместных заявок от нескольких компаний. В части 1 статьи 8 закона № 94-ФЗ сказано, что участником размещения заказа может быть любое юридическое или физическое лицо. Про возможные формы подачи совместных заявок несколькими организациями в законе не сказано. Поэтому на практике чаще всего участником размещения заказа выступает одно юридическое или физическое лицо, а в контракте оговаривается право исполнителя контракта привлекать соисполнителей. Иногда в заявке

