

УДК 33(470)

ББК 65.9(2)-823.2

О некоторых решениях проблемы улучшения качества поставок продукции для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации

Д.С. Хвалынский, О.П. Мамченко

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

How to Improve the Products Supply for Federal and Municipal Needs in the Russian Federation

D.S. Khvalynsky, O.P. Mamchenko

Altai State University (Barnaul, Russia)

В российской практике публичных закупок на протяжении последнего десятилетия особо отмечается проблема повышения качества поставок продукции для государственных и муниципальных нужд.

Основными задачами статьи обозначены анализ новых экономических и правовых механизмов, призванных улучшить качество поставок продукции для публичных нужд в Российской Федерации, а также поиск альтернативных решений в зарубежной закупочной практике.

Авторы приходят к выводу, что решение вопросов улучшения качества поставок продукции для государственных и муниципальных нужд должно быть неизбежно связано с повышением результативности проведения электронных аукционов — основного способа публичных закупок в России. Анализ соответствующих положений нового закона № 44-ФЗ о контрактной системе показал, что сама процедура проведения электронного аукциона практически не изменилась и не способна решить обозначенную проблему.

В целях поиска решений последней авторы обращаются к мировой закупочной практике. Обобщение зарубежного теоретического и практического опыта применения аукционов позволило авторам предложить практические рекомендации, направленные на повышение результативности публичных закупок. В частности, внесены предложения об использовании «функциональной» спецификации и процедуры двух-этапных аукционов.

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

Russian state procurements practice of the recent decade has witnessed the need for improving the quality of products supplied for federal and municipal needs.

The main task of the article is to analyze the new economic and legal mechanisms designed to improve the quality of product supply for public needs in the Russian Federation, and to search for alternative solutions in international procurement practice.

The analysis revealed that a large part of the product in the Russian Federation is purchased by the public customers at electronic auctions. In this regard, the authors come to the conclusion that the improvement of product's quality purchased for federal and municipal needs should be inevitably connected with the increase of effectiveness of electronic auctions — the primary method of public procurement in Russia. The analysis of the relevant provisions of the new Law № 44-FZ showed that the procedure of electronic auction has not changed, and it cannot solve the problem.

In order to find solutions to the problem in the transition period, the authors turned to the international procurement practice. Synthesis of international theoretical and practical experience in the application of auctions allowed the authors to work out practical recommendations aimed at enhancing the effectiveness of public procurement in Russia. In particular, they suggest using functional specifications and procedures of two-stage auctions.

Key words: identification of suppliers (contractors, executors), public order, public procurement, efficiency, effectiveness, contract buying system, auction.

DOI 10.14258/izvasu(2015)2.1-37

На протяжении почти 10 лет вопросы размещения публичных заказов в России регулировались Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — закон № 94-ФЗ). Одной из серьезных проблем реализации указанного закона стала поставка некачественной продукции по государственным и муниципальным контрактам. За время своего действия закон претерпел около 40 редакций, однако при совершенствовании правил и процедур размещения заказов в погоне за эффективностью бюджетных расходов были совершенно забыты вопросы результативности проводимых закупок. При составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса стали исходить из необходимости удовлетворения публичных нужд с расходом наименьшего объема средств. При этом эффективность использования бюджетных средств стала определяться через соотношение затрат к результату закупки как количественной, а не качественной единицы. Вопрос о целесообразности достижения наилучшего социально-экономического результата с расходом определенного бюджетом объема средств оказался в стороне. В связи с этим экономия бюджетных средств стала зачастую свидетельствовать о снижении качества поставляемой для публичных нужд продукции [1].

С учетом необходимости повышения качества выполнения государственного заказа Президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010 обратился к представителям министерств и ведомств с поручением об организации работы над новой редакцией закона о госзакупках. Во исполнение данного поручения Министерством экономического развития РФ разработан Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения и муниципальных нужд» (далее — закон № 44-ФЗ), вступивший в силу с 01.01.2014.

Авторами статьи рассматривались возможности решения задачи оптимизации деятельности централизованных систем публичных закупок в рамках теории общественного сектора [2], проводился анализ способности заказчиков определить весь перечень характеристик закупаемой продукции и был предложен новый подход к определению поставщиков продукции для публичных нужд посредством перехода к конкурентным закупкам нормативно установленного перечня продукции, соответствующей потребностям общественного сектора [3].

Основная задача данной статьи — анализ новых экономических и правовых механизмов, призванных улучшить качество поставок продукции для публичных нужд в Российской Федерации, а также поиск

альтернативных решений в зарубежной закупочной практике.

В соответствии с ч. 2 ст. 59 закона № 44-ФЗ заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Распоряжением Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)». Согласно данным Росстата в указанный перечень входит большая часть приобретаемой заказчиками продукции (в 2013 г. — 71,2% стоимости продукции, закупленной на открытых торгах) [1]. В связи с этим решение вопросов улучшения качества поставок продукции для государственных и муниципальных нужд должно быть неизбежно связано с повышением результативности и качества закупок по результатам проведения электронных аукционов.

Анализ соответствующих положений законов № 44-ФЗ и ранее действовавшего № 94-ФЗ показал, что сама процедура электронного аукциона практически не изменилась, за исключением сроков проведения, размеров обеспечения исполнения контракта при демпинге и требований к формированию заказчиками технических заданий на закупку продукции для публичных нужд.

Из перечисленных положений только изменение требований к формированию заказчиками технических заданий на закупку продукции для публичных нужд способно оказать влияние на качество поставляемой продукции, и перспективы повышения результативности проведения электронных аукционов в 2014 г. должны быть связаны с внесенными изменениями.

В ст. 33 закона № 44-ФЗ в части регулирования вопросов подготовки технического задания на закупку продукции установлены правила описания объекта закупки. В частности в описании должны указываться функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки. Документация о закупке должна содержать максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться. При этом в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя.

В соответствии со ст. 67 закона № 44-ФЗ участник электронного аукциона не допускается к участию в нем только в случаях:

- 1) непредставления информации о характеристиках продукции;
- 2) предоставления недостоверной информации;

3) несоответствия информации требованиям документации.

Таким образом, если в соответствии с законом № 44-ФЗ заказчиком в техническом задании не была указана какая-либо из характеристик закупаемой продукции (например, наличие у автомобиля пассажирских сидений, окраски кузова, 4 колес с шинами и т. д.) и требование о соответствии его ГОСТ, заказчик не вправе отказаться от заключения контракта с поставщиком продукции, любой не указанный в техническом задании параметр которой равен нулевому значению, т. е., по сути, не вправе отказаться от приемки автомобиля без сидений и колес.

В результате российский законодатель, заимствуя закупочную практику США, вынуждает публичных заказчиков формировать в целях приобретения качественной продукции исчерпывающие технические задания с сотнями и тысячами показателей закупаемой продукции. Например, описание требований к горячему шоколаду, поставляемому для военных США, размещается на 20 страницах [4, с. 191–192]. В условиях такого досконального описания объекта закупки зарубежные заказчики, действительно, могут не волноваться о возможностях поставки некачественной продукции, которая одновременно удовлетворяет всем заявленным характеристикам, в связи с чем главной задачей проведения закупки в США становится обеспечение конкуренции и неограниченный (в том числе по репутации и производителю) допуск к таким закупкам предпринимателей.

Вместе с тем реформаторы российской системы публичных закупок, перенимая зарубежный опыт использования электронных аукционов и запрета ограничения конкуренции, совершенно забыли об одном принципиально важном моменте, а именно — об отсутствии у российских региональных и муниципальных заказчиков (врачей, ученых, преподавателей, учителей, спортсменов, деятелей культуры и других работников социальной сферы) необходимых знаний, навыков и квалификации для составления технического задания на закупку, к примеру, детских стульев даже на 5 листах, не говоря уже про уровень детализации, используемый в США. При этом денежные средства на привлечение к составлению технических заданий закупочных профессионалов у российских заказчиков, как правило, отсутствуют.

Введение в ст. 94 закона № 44-ФЗ института внешней экспертизы поставленной продукции также представляется безрезультативным в силу отсутствия необходимых требований к продукции на этапе формирования технического задания. Внешним экспертам остается констатировать при приемке продукции то, что продукция соответствует требованиям, установленным заказчиком в техническом задании.

Итогом становится поставка по государственным и муниципальным контрактам дешевых заменителей

необходимой для публичных нужд продукции (дженериков, компьютерного оборудования с минимальным ресурсом работы, продуктов питания, произведенных с использованием вторичного или некачественного сырья, моющих или чистящих средств с вредными химическими соединениями, травмоопасной мебели, спортивного инвентаря, горюче-смазочных материалов, приводящих к повышенному износу и поломкам двигателей, ремонтных и строительных работ, приводящих к гибели людей, и т. д.). Именно перечисленные последствия применения закона № 94-ФЗ и привели к необходимости реформы закупочного законодательства, однако с принятием закона № 44-ФЗ ситуация не может измениться в силу указанных выше причин.

В то же время в положениях закона № 44-ФЗ можно найти одно из возможных решений указанной проблемы, которое планируется к введению с 1 января 2017 г. — должен быть создан каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, который, собственно, и представляет собой перечень типовых максимально детализированных технических заданий. Разработать такой каталог поручено Минэкономразвития России.

Одним из способов решения существующей проблемы поставок некачественной продукции на предстоящий трехлетний период до 1 января 2017 г. могла бы стать процедура двухэтапного электронного аукциона, при которой на первом этапе техническое задание формируется с привлечением неограниченного круга поставщиков (как раз тех профессионалов, которые для демонстрации качества и преимуществ своей продукции обеспечат максимально детальное описание закупаемой продукции, а участие нескольких поставщиков при формировании такого описания не позволит ограничить конкуренцию). Однако в настоящее время в положениях закона № 44-ФЗ предусмотрена процедура двухэтапного конкурса, которую разрешено проводить лишь в крайне ограниченном перечне случаев (преимущественно для проведения научных исследований, закупок проектных работ, инновационной продукции и заключения энергосервисных контрактов).

Несмотря на то, что процедура двухэтапного конкурса не является обязательной и в перечисленных случаях заказчику разрешено проводить закупки другими способами, на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> за 1-е полугодие 2014 г. размещено более 90 извещений о проведении двухэтапных конкурсов, что говорит о востребованности данной формы закупки у заказчиков. Считаем, что законодателю следовало бы предоставить заказчикам право использовать подобную процедуру также в случаях приобретения иной продукции.

Кроме того, необходимо сказать, что выбранный российским законодателем подход к развитию конкуренции в публичных закупках через подготовку

заказчиками исчерпывающих технических заданий не является безальтернативным в мировой закупочной практике. В некоторых зарубежных странах вместо досконального описания продукции, которая необходима для выполнения публичных функций, дается ясное представление о конкретных потребностях и нуждах заказчика, т. е. производится описание задач, которые заказчик должен решить путем проведения закупки, и результата, который он желает получить. Такое «функциональное» описание может подготовить в настоящее время любой специалист публичного учреждения, даже не обладающий специальной квалификацией по предмету закупок, будь то врач, учитель, спортсмен или деятель культуры. Все, что при этом требуется, — это дать описание государственных и муниципальных услуг и процесса достижения необходимого результата (по сути, описать должностные функции и задачи заказчика). Подобная спецификация позволяет зарубежным заказчикам меньше заботиться о том, из каких материалов или в каких условиях была произведена продукция, и больше внимания уделять параметрам результативности использования закупаемой продукции.

В частности, в тех же США еще с 1991 г. Офис управления и бюджета (Office of Management and Budget) предписал всем федеральным агентствам использовать «функциональную» спецификацию при закупке услуг [5]. Практика использования «функциональной» спецификации имеет место также при строительстве дорожной инфраструктуры в Германии и Южной Америке [6]. Заказчик при этом просто описывает цели использования дороги, срок выполнения работ и цели, которые при этом должны быть достигнуты, а подрядчик самостоятельно выбирает технологию, материалы и процедуру работ.

Поясним формирование «функциональной» спецификации на наглядном примере. Предположим, заказчику необходимо закупить автомобиль. В данном

случае можно не описывать все технические требования к конкретным моделям автомобилей, известным специалистам заказчика, а достаточно указать, что заказчику необходимо обеспечить в течение ближайших 5 лет до 1500 поездок от 1 до 4 специалистов на расстояния до 300 км «с минимальным негативным влиянием на пассажиров, вызванным посторонними шумами, неровностями дороги, жарой или низкой температурой, с возможностью работы в дороге за столом и с подсветкой для чтения в темное время суток». После формирования такого «функционального» задания заказчику только остается принять решение о соответствии или несоответствии поставленным задачам заявок участников (причем, как мы знаем, в электронном аукционе они анонимные), после чего все допущенные участники будут конкурировать в рамках аукциона исключительно по ценовому критерию и обеспечат максимальную эффективность расходов бюджетных средств на осуществление указанных функций. Со своей стороны, и поставщики в условиях «функциональной» спецификации не ограничены конкретным перечнем характеристик технического задания (конкретными моделями автомобилей в нашем примере), а получают возможность предлагать инновационные и менее затратные (за счет использования альтернативной продукции) способы решения публичных задач. Например, предложить в нашем случае не покупку автомобиля, а его аренду в течение 5 лет или услуги по перевозке пассажиров и грузов на указанный срок с использованием автомобилей участника торгов и т. д.

Представляется, что использование «функциональной» спецификации может стать одним из решений существующей проблемы качества поставок продукции для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации и может быть опробовано в рамках реализации пилотного проекта отдельного муниципального образования.

Библиографический список

1. Проведение торгов и других способов размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд // Федеральная служба государственной статистики. Классификаторы [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.gks.ru/metod/torg.html>.
2. Мамченко О.П., Хвалынский Д.С. Условия эффективного функционирования уполномоченных на размещение заказов органов власти // Актуальные исследования гуманитарных, естественных, общественных наук : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 31 августа 2013) / Центр содействия развитию научных исследований. — Новосибирск, 2013.
3. Хвалынский Д.С. Направления совершенствования контактной системы в сфере публичных закупок // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. — 2013. — № 27.
4. Gansler J.S. *Affording Defense*. — Cambridge, 1989.
5. Service Contracting. Federal Register // Office of Management and Budget. — 1991. — № 56 (72).
6. Gajurel A. Free Preview Performance-Based Contracts for Road Projects: Comparative Analysis of Different Types // Springer. — 2014.