

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ: СЛОЖНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ В РОССИЙСКИХ РЕАЛИЯХ



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

руководитель Центра эффективных закупок Tendery.ru

Зачем изобретать велосипед? Нужно ли учиться на собственных ошибках? Наступать наодни и те же грабли?.. Поговорок и прочих мудростей, касающихся пользы чужого опыта, — огромное количество. И это правильно, ведь изучение и использование накопленного предшественниками и коллегами багажа позволяет избегать многих сложностей, получать высокоэффективные решения с минимумом потерь.

Российские разработчики новых подходов к государственному снабжению активно использовали зарубежный опыт, создав в итоге закон о контрактной системе (44-ФЗ). В бытность законопроектом он назывался «Закон о федеральной контрактной системе» (калькируя американскую конструкцию), содержа во многом заимствования из зарубежных законов (в том числе — на уровне ключевых определений, например, «контрактный офицер»).

И хотя за месяцы доработок многие одиозные термины ушли в историю, вступивший в силу

с 1 января 2014 года закон хорошо иллюстрирует ключевые проблемы темы, послужившей причиной для написания настоящего обзора.

Сразу оговоримся — нижеприведенные размышления местами расходятся с традиционными взглядами, бытующими в среде отечественных специалистов по государственным и муниципальным закупкам.

«ОПЫТ, СЫН ОШИБОК ТРУДНЫХ...»

Как правило, анализируя зарубежный опыт, мы говорим о лучших практиках. Они весьма разнообразны — в одних странах система закупок отлично существует на основе традиционных конкурсов, другие приоритетным считают электронные аукционы.

Но в любом случае при использовании чужих наработок первоочередными, но не исчерпывающими являются следующие принципы:

- не вырывай правила из контекста
- не используй правила, не понимая их смысла
- учитывай «окружающую среду» (правовую систему, традиции, менталитет и т.п.)
- будь осторожен с масштабированием и аналогиями
- «дьявол — в деталях».

На примере закона о контрактной системе (44-ФЗ) рассмотрим, как реализуются описанные выше принципы и как следует минимизировать риски ошибок в будущем.

1. ЗАИМСТВУЯ МЕХАНИЗМ, РЕАЛИЗУЙ ЕГО ПОЛНОСТЬЮ, А НЕ ОТДЕЛЬНЫЕ ЧАСТИ

Безусловно, конкурсы и аукционы давно доказали свою эффективность (в определенных условиях, конечно). Но какие основания предположить, что, к примеру, смешение элементов конкурса с аукционом даст еще лучший результат?

Время и ресурсоемкая процедура вскрытия заявок для конкурсов — а экономически оправдана ли она для запросов котировок?

Эти и другие аналогичные вопросы заставляют задуматься. И прийти к выводу, что не следует без глубокого анализа использовать отдельные элементы закупочной процедуры.

Так, многих специалистов удивила новация 44-ФЗ, касающаяся обязательности в ряде случаев закупки у единственного поставщика предварительно размещать извещение о ней.

Учитывая отсутствие возможности для поставщиков подачи заявки на участие в подобной закупке, данная норма выглядит, мягко говоря,

странной. И это справедливо, так как ее использование в зарубежной практике возможно в первую очередь в случаях, отсутствующих в 44-ФЗ.

Например, законодательство ряда стран предусматривает возможность закупки у единственного поставщика в ситуации, когда, согласно данным заказчика, отсутствует конкуренция. И тогда пазл складывается — извещение нужно для того, чтобы в случае ошибки заказчика в оценке или изменении конкурентной среды осуществить закупку наиболее эффективно — на конкурентной основе.

Аналогичная проблема с обязательным обоснованием при закупке у единственного поставщика невозможности использования конкурентных процедур. Да, иногда это может быть осмысленным, но в большинстве предусмотренных указанным законом случаев является пустой формальностью, на которую более 200 тысяч заказчиков Российской Федерации тратят свои и без того ограниченные ресурсы.

Подобные нормы впору классифицировать как элементы экономической диверсии! А дело всего в том, что они вырваны из вполне эффективного контекста.

2. НЕ СЛЕДУЕТ ПРИМЕНЯТЬ НОРМЫ, СМЫСЛ КОТОРЫХ НЕПОНЯТЕН

Традиционно в российском закупочном законодательстве конкурентные способы предусматривают обязанность подготовки заказчиком минимум трех документов: извещения о закупке, документации закупки и проекта договора.

Упомянутые «три кита» — это тоже «зарубежный опыт». Многие годы в большинстве развитых стран закупщики использовали именно такой набор документов. Но почему? Зачем выделять в отдельный документ извещение, когда оно практически дублирует информацию, развернуто изложенную в документации закупки?

Дело в том, что на момент заимствования указанной практики электронный элемент в закупках практически отсутствовал. Информация о закупке в полном объеме могла быть получена лишь в печатном виде у заказчика (позднее — по электронной почте), соответственно, приглашать широкий круг поставщиков к участию в закупке было возможно лишь через печатные издания, формат которых позволял разместить лишь краткую справку (вспомним официальное печатное издание в этой сфере в России — бюллетень «Конкурсные торги»).

Но в настоящее время вся информация размещается на официальном сайте (с 1 января 2014 г. — в Единой информационной системе), возможно развитие механизмов поиска информа-

ции по документации, поэтому впору изменить привычный подход.

Вместо этого мы видим доведение указанного до абсурда — закон о закупках отдельными видами юридических лиц (223-ФЗ) требует разработки и размещения извещения и документации для всех случаев закупки, даже у единственного поставщика.

Другой пример — начальная (максимальная) цена контракта (Н(М) ЦК). Следуя букве 44-ФЗ и методическим рекомендациям Минэкономразвития, отечественные заказчики тратят колоссальные ресурсы для определения Н(М) ЦК уже на стадии планирования закупки, хотя очевидно, что к моменту закупки рыночная конъюнктура будет уже совершенно иной.

Однако, если проанализировать смысл подобных расчетов, становится очевидным, что для достижения цели достаточно знать не условно-точную сумму, а иметь представление лишь о ее порядке. С этой точки зрения одинаково информативным будет рассчитанная по сложным формулам на основе полученных данных из многочисленных источников «495 тыс. руб. 31 коп.» и оценочная «порядка 500 тыс. руб.» / «до 500 тыс. руб.».

Кстати, во многих странах аналог отечественной Н(М) ЦК носит именно такой, оценочный, характер, вполне достаточный и для планирования, и для ориентирования участников закупок и контролеров. К тому же этот способ не особо затрачен для реализации.

3. ЭТОТ НАБИВШИЙ ОСКОМИНУ МЕНТАЛИТЕТ...

Арсенал закупочных процедур, особенности их реализации, механизмы контроля и тому подобное очень зависят от особенностей страны, ее уровня социального и экономического развития, правосознания. Причем дело не в пресловутом менталитете или особенностях национального характера.

Так, в немецкой практике отсутствуют некоторые привычные для нас элементы публичности закупок. Но посудите сами, кто скорее уступит коррупционным соблазнам — специалист, официальные доходы которого превышают средний уровень доходов работника коммерческого сектора, имеющий надежную работу практически без рисков ее потери, высокую пенсию и социальный статус или же получающий мизерные деньги, рискующий в случае любого конфликта быть уволенным? Разумеется, коррупция есть в любой системе, даже самой жесткой (вспомним регулярно казнимых за нее чиновников в Китае).

Поэтому несколько странно будет не учитывать данное обстоятельство при развитии национальной системы закупок.

Надо отметить, что описанная проблема касается не только специалистов по закупкам, но и сотрудников контролирующих органов. В настоящий момент последние не несут практически никакой ответственности (например, КоАП предусматривает значительные штрафы за нарушение закона должностными лицами заказчика, тогда как не соответствующие закону (признанные таковыми по решению суда) предписания контролирующих органов к аналогичным последствиям не приводят).

4. ЧТО ХОРОШО ДЛЯ ЮПИТЕРА — ЧРЕВАТО ДЛЯ БЫКА

Насколько эффективны закупки у единственного поставщика по сравнению с торгами?

Не стоит спешить с ответом на этот, казалось бы, риторический вопрос. Так, при проведении любой закупки заказчик несет издержки, часть из которых носит постоянный характер. В их число входит стоимость используемых для закупки ресурсов (человеко-часы специалистов, руководителей, членов комиссий; условная стоимость владения/аренды техники, помещений, коммуникаций и т.п.). Соответственно, при небольших по стоимости закупках затраты на их проведение на конкурентной основе несопоставимо велики по сравнению с возможным улучшением условий поставки, в том числе — снижении цены.

Странно тратить 100 рублей на аукцион, который позволит сэкономить лишь 50. Именно эту картину мы наблюдаем в контексте 44-ФЗ при использовании предусмотренных законом ценовых ограничений на закупки у единственного поставщика и запросами котировок, когда заказчики с небольшими объемами закупок вынуждены проводить дорогие, долгие и времязатратные торги на мизерные суммы, участвовать в которых поставщикам неинтересно. Электронный аукцион для многомиллионного контракта на закупку канцтоваров министерством вполне разумен, но странен для закупки заказчика, соответствующая потребность которого ограничивается несколькими тысячами рублей.

Анализируя опыт тех же Соединенных Штатов Америки, мы видим, что федеральная контрактная система достаточно результативна, но включает в себя в первую очередь федеральный уровень закупок, не устанавливая жестких единых правил для закупок штатов и тем более закупок муниципального уровня. И это правильно: то, что отлично подходит для многомиллионных закупок, разрушительно для небольших муниципальных заказов (а иные у тех же небольших муниципальных заказчиков редки). Тем более что основные потери от оши-

бок и коррупции приходится именно на средние и крупные контракты.

Надо отметить, что идея установления разных ценовых и иных порогов для крупных, средних и мелких заказчиков вполне современна и так или иначе реализована во многих странах. Но пока не в России.

5. «Я НЕ СТРАТЕГ...»

44-ФЗ заставляет вспомнить старую притчу. В лесу мышей все обижали. И пошли они за советом к мудрому филину. «Посмотрите на еж: все отлично работает. Обрастите колючками!» — посоветовал он. Мыши обрадовались, побежали домой окрыленные... но вернулись. «А как это сделать?!» — интересуются. «Это уж сами решайте, я стратег, тактика — не мой конек».

В качестве примера можно привести еще одну новеллу 44-ФЗ — запрос предложений. С одной стороны, указанный способ выбора поставщика активно используется в мировой практике. Но с другой, в законе о контрактной системе он практически не детализирован, содержит ряд недоговоренностей (не ясно, например, что входит в состав первоначального и окончательного предложения) и даже системных ошибок (например, в части сферы использования или последствий признания несостоявшимися).



Или отдельные механизмы, такие как обязанность заказчика обеспечить доступ к информации при вскрытии конвертов с заявками в режиме реального времени. Видеотрансляция? Горячая линия? Текстовые сообщения в Интернете? Публичный доступ к информационному каналу? Заказчику остается только догадываться или ждать разъяснений «мудрого филина».

Подобных неясностей и спорных моментов, к сожалению, в 44-ФЗ более чем достаточно.

«А НАПОСЛЕДОК Я СКАЖУ...»

С точки зрения стратегии закон о контрактной системе совершенно правилен. В современной системе снабжения необходимо регулирование всей цепочки — планирование, выбор поставщика, исполнение контракта и оценка его эффективности, механизм обжалования, контроля, аудита и мониторинга.

Вопрос лишь в том, как эти элементы реализуются. Поэтому, полностью поддерживая выбранный курс на построение контрактной системы, автору очевидна необходимость детальной проработки каждого ее «кирпичика», причем с тщательным анализом накопленного мировой практикой опыта и с учетом подходов, обзору которых была посвящена настоящая статья. ■