

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: «ЭКОНОМИКА ДОЛЖНА БЫТЬ»



НЕСТЕРОВИЧ
Николай Владимирович,

д. э. н., профессор

В этом году российское законодательство в сфере государственных закупок достигло своего совершеннолетия. Ровно 18 лет назад был принят Указ президента от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Принято считать, что с этого момента началось формирование в России цивилизованного рынка государственных закупок, адекватного рыночной экономике.

Но, к сожалению, совершеннолетие вовсе не означает достижения совершенства. Российское законодательство по государственным закупкам к своему совершеннолетию пришло с массой нерешенных и проблемных вопросов. Одним из ключевых проблемных вопросов в этой сфере является отсутствие четкого понимания категории эффективности государственных закупок и выработки четкого механизма ее достижения.

Категория «эффективность» является ключевой в экономике. Эффективность, согласно международному стандарту ISO 9000:20086, понимается как соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами (способность системы к реализации своих целей и планов) с заданным качественным уровнем, выраженным определенными требованиями — временем, затратами, степенью достижения цели. Результативность же — это степень достижения запланированных результатов (способность системы ориентироваться на результат).

Основным источником финансовых ресурсов, направляемых на осуществление государственных закупок, являются бюджетные средства. В свою очередь, финансирование государственных закупок является одним из важнейших направлений расхода бюджетных средств. С этих позиций логично было бы предположить, что разработка финансового механизма формирования и регулирования системы государственных закупок, включая понимание категории эффективности в этой сфере, в решающей степени должна определяться нормативной базой бюджетного регулирования страны прежде всего Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ).

В ст. 34 БК РФ определена суть принципа эффективности использования бюджетных средств: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных ре-

зультатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

Принцип эффективности использования бюджетных средств, определенный БК РФ, в полной мере согласуется с общим пониманием эффективности в международном стандарте ISO. Но порядок и механизм проведения закупочных процедур, обеспечивающих реализацию принципа эффективности, предусмотренного в ст. 34 БК РФ, в этом документе не прописаны. В ст. 72 БК РФ имеется общая отсылка решения этого вопроса в части осуществления закупок для обеспечения государственных нужд на другой документ: «Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса».

В настоящее время основным законодательным актом, регулирующим закупки продукции для обеспечения государственных нужд, является Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 44-ФЗ). Но в этом законе суть эффективности закупок бюджетными структурами определена принципиально иным образом, чем в БК РФ.

В ст. 12 Закона 44-ФЗ «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок» указано следующее.

«1. Государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. Должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами, указанными в ч. 2 и 3 ст. 2 настоящего Федерального закона».

Из первой части данной статьи следует, что основной задачей и смыслом закупочной дея-

тельности в этой сфере является удовлетворение государственных и муниципальных нужд в установленных объеме и номенклатуре. А из второй части следует, что ответственность заказчиков определяется главным образом обязательным соблюдением предусмотренных законодательством закупочных процедур.

Такое понимание смысла закупочной деятельности для обеспечения государственных нужд подтверждается содержанием ст. 13 Закона 44-ФЗ, в которой указывается, что целями этой закупочной деятельности является:

«1) достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами;

2) исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, за исключением исполняемых в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи государственных программ;

3) выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с п. 1 и 2 настоящей статьи функций и полномочий».

Установленные Законом 44-ФЗ порядок и процедуры проведения государственных закупок ориентируют государственных заказчиков на достижение именно этих целевых установок, что не согласуется с принципами эффективности использования бюджетных средств, предусмотренными БК РФ. Встает вопрос, насколько вообще возможно совместить принципы эффективности проведения государственных закупок, предусмотренные Законом 44-ФЗ и БК РФ.

Прежде всего следует определиться с вопросом, насколько заинтересованы государственные заказчики в достижении экономии бюджетных средств, выделенных им для проведения государственных закупок. Как показывает практика государственных закупок, заказчиком, мягко говоря, эта экономия не сильно нужна, так как, кроме допол-

нительной головной боли, она ничего им не дает. Более того, возникают отрицательные последствия этой экономии для государственных заказчиков.

Сэкономленные бюджетные средства поступают, как правило, назад в бюджет. А у госзаказчиков возникают определенные проблемы из-за того, что они не в полной мере освоили выделенные бюджетные деньги. Не забудется эта экономия и при рассмотрении финансовыми органами бюджетной заявки на следующий год. Очень велика вероятность, что финансирование такого госзаказчика на следующий год будет уменьшено на величину полученной экономии в предшествующем плановом периоде.

Отсюда встает вполне очевидный вопрос: откуда при таких условиях появится у государственных заказчиков заинтересованность в экономии бюджетных средств. Тем более что в Законе о контрактной системе (Закон 44-ФЗ) от заказчиков это и не требуется.

Это не означает, что никто вообще не интересуется эффективностью государственных закупок. Здесь необходимо сделать следующую ремарку. Дело в том, что Закон 44-ФЗ пришел на смену Федеральному закону 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). Но при этом первоначально принятый вариант Закона 44-ФЗ являлся по основным его положениям калькой Закона 94-ФЗ, причем по многим нормам ухудшенной. Таковым этот закон является и сейчас, в том числе по вопросу понимания сути эффективности государственных закупок, расчета этой эффективности и ее оценки.

Авторы Закона 94-ФЗ обращались к вопросу эффективности государственных закупок практически только тогда, когда им нужно было отбиться от необоснованной, по их мнению, глобальной критики установленного этим законом порядка и процедур закупок. Разработанная ими методика расчета эффективности закупок позволяла утверждать, что главным достижением Закона 94-ФЗ является то, что их система государственных закупок обеспечивает стране огромную экономию бюджетных средств. Но есть серьезные сомнения, что это утверждение соответствует реальной практике.

В первую очередь эти сомнения вызываются некорректной, мягко говоря, методикой расчета этой экономии, принятой со времен начала действия Закона 94-ФЗ по настоящее время. Суть ее в значительной мере сводится к следующей формуле:

$$\mathcal{E} = K (\mathcal{C}_b - \mathcal{C}_k), \text{ где}$$

\mathcal{E} — полученный эффект в рублях;

K — количество покупаемой продукции;

\mathcal{C}_b — базовая цена единицы продукции в рублях;

\mathcal{C}_k — контрактная цена единицы продукции в рублях.

Вроде бы формула простая, так как состоит всего из трех элементов. Но никто в мировой практике не разработал методику расчета эффективности конкурентных торгов, которая в достаточной мере отражала бы достоверность экономических реалий в этой сфере. Вся проблема заключается в определении базовой цены (\mathcal{C}_b). Вариантов множество, но ни один из них не может быть признан полностью корректным. Доля субъективизма в определении базовой цены чрезвычайно велика и зависит прежде всего от решения заказчика, который осуществляет закупки. Если нет у заказчика прямой заинтересованности в завышении базовой цены, то есть надежда, что он не будет чрезмерно завышать базовую цену, в противном случае можно ждать чего угодно. В случае, когда от величины эффекта, рассчитанного таким образом, впрямую будет зависеть оценка деятельности заказчика, трудно ожидать, что он будет воздерживаться от завышения базовой цены.

В этой связи вполне законно возникает вопрос, а как решается эта проблема в странах, имеющих многолетнюю практику осуществления государственных закупок и богатый опыт работы в рыночных условиях.

По большому счету интересы западных чиновников, осуществляющих государственные закупки, принципиально не сильно отличаются от интересов их российских коллег. И те и другие осуществляют закупки не за свои деньги, а за счет бюджетных средств. Рыночный механизм сам по себе как у них, так и у нас не может принудить чиновников осуществлять государственные закупки с максимальной эффективностью. Более того, у них так же, как и у нас, отсутствуют безупречные методики оценки этой эффективности. В этих условиях там считается, что ставить величину достигнутой экономии во главу угла оценки результатов закупочной работы чиновников по меньшей мере некорректно. Следовательно, надо искать иные пути принуждения чиновников к достижению результатов их работы в направлении, обеспечивающем соблюдение интересов государства.

Ведь что нужно обществу от закупщиков продукции для обеспечения государственных нужд — чтобы они в наиболее полной мере обеспечивали определенные в установленном порядке государственные нужды и при этом рас-

ходовали бюджетные средства с максимальной эффективностью.

Одним из направлений решения этой целевой задачи является соблюдение принципа экономичности при проведении закупочных процедур. Самое интересное, что в нашей стране практически на всех уровнях управления обеспечением экономичности государственных закупок с достаточной степенью серьезности никто не только не занимается, а даже не интересуется.

Вопрос к государственным заказчикам, во сколько им обходится проведение закупочных процедур, в подавляющем числе случаев вызывает у них недоумение. Они вполне искренне доказывают, что никаких финансовых затрат сами заказчики не несут. Весьма показательно, что в те времена, когда Росстат России предусматривал в статнаблюдениях предоставление информации от заказчиков о величине финансовых затрат на проведения закупок, то получал при этом рекордные данные. Так, по данным Росстата, в среднем величина затрат по проведению открытого конкурса составляла 0,02% от величины цены контракта. Для сравнения, за рубежом аналогичные затраты составляли порядка 3%. То есть наши госзаказчики более чем на два порядка экономичней своих иностранных коллег.

Но сильно обольщаться такими грандиозными успехами отечественных закупщиков не стоит. Этих успехов просто нет, а есть элементарное игнорирование нашими госзаказчиками такого рода затрат. Отсутствует интерес и со стороны административных и контролирующих структур к определению величины затрат, которые несут государственные заказчики при исполнении всех установленных процедур осуществления государственных закупок.

Взять нашу статистику по государственным закупкам. Основным статистическим документом в этой области является форма № 1-контракт «Сведения об определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В строке 309 указаны затраты заказчика по проведению способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Но, пожалуй, только данные, указанные в строке 315, отражают некоторую часть затрат заказчика по проведению закупочных процедур. По строке 315 «Затраты заказчика по проведению способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» показываются суммы по заключенным в отчетном периоде контрактам на оказание услуг специализированной организации по осуществлению закупок, на привлечение экспертов и экспертных организаций.

Этим статистика затрат на проведение закупочных процедур для обеспечения государственных нужд и ограничивалась, а следовательно, необходимая информация по этому вопросу отсутствует. Отметим, что с 1 июня 2015 г. отменяется и эта форма, что по-своему логично, так как толку от нее было немного.

Такое отношение к статистике затрат не учитывает то обстоятельство, что на эффективность государственных закупок влияет не только (а во многих случаях и не столько) снижение закупочных цен, но и уровень затрат на проведение самих закупочных процедур. То, что государственные заказчики, как правило, не учитывают эти затраты, вовсе не означает, что этих затрат нет и проведение закупочных процедур обходится заказчикам бесплатно. Затраты, связанные с проведением закупочных процедур и функционированием системы государственных закупок, как минимум состоят из:

- трудозатрат по созданию системы формирования, размещения и реализации государственных (муниципальных) заказов (распределение прав и обязанностей подразделений организации по проведению закупочной кампании, обучение и консультации сотрудников, создание и функционирование системы менеджмента);
- материальных и финансовых затрат на выполнение процедур закупок (консультационные услуги, расходные материалы, почтовые и курьерские услуги, оснащение рабочих мест, аренда дополнительных помещений и проч.);
- затрат на обеспечение работы инфраструктуры системы государственных закупок (официальные сайты и издания, переподготовка служащих и пр.).

В свое время группа специалистов под руководством проф. Г. Веденева (СЦКТ МЭИ «Специализированный Центр — конкурсные торги (тендеры)») разработала и опубликовала 17 мая 2005 г. в журнале «Конкурсные торги» методику «Расчет затрат на организацию и проведение конкурсов».

Приведем только небольшую часть этой методики.

Затраты делятся на две части — зависящую от количества участников конкурса (Нпер) и независящую — «затраты холостого хода» (Нпост).

Структура базового норматива Нпост:

- анализ технического задания и заказа на товары, работы и услуги — 2400 руб.;
- анализ, сверка с техническим заданием и разработка комплекта конкурсной документации — 12000 руб.;

- разработка или корректировка проекта государственного контракта — 2400 руб.;
- разработка извещения о проведении конкурса — 2400 руб.;
- публикация (размещение в печати) извещения о проведении конкурса — 6000 руб.;
- подготовка и оформление журнала регистрации предоставленных поставщикам комплектов конкурсной документации — 600 руб.;
- подготовка и оформление журнала регистрации конкурсных заявок — 600 руб.;
- подготовка протоколов заседаний и вспомогательных документов для конкурсной комиссии — 300 руб.;
- организационно-техническая работа по подготовке к заседанию конкурсной комиссии — 600 руб.;
- разработка извещения о результатах проведения конкурса — 300 руб.;
- публикация извещения о результатах проведения конкурса — 6000 руб.;
- подготовка итогового отчета по конкурсу — 4000 руб.

Структура базового норматива Нпер:

- изготовление конкурсной документации 1800 руб.;
- регистрация, прием запросов на получение конкурсной документации и отправка (выдача) комплектов конкурсной документации — 1200 руб.;
- регистрация, прием запросов на разъяснения положений конкурсной документации и отправка ответов — 1200 руб.;
- анализ запросов на разъяснения положений конкурсной документации, подготовка обоснованных ответов — 3600 руб.;
- подготовка сводного перечня разъяснений, изменений и дополнений конкурсной документации — 3000 руб.;
- прием конкурсных заявок — 300 руб.;
- отправка запросов на разъяснение заявок на участие в конкурсе, регистрация и прием ответов на них — 300 руб.;
- подготовка запросов на разъяснение заявок на участие в конкурсе — 1800 руб.;
- экспертиза заявок участников по критериям правомочности, квалификации, финансовой устойчивости, технического и финансового предложения поставщиков — 24000 руб.;
- рассылка уведомлений об итогах проведения конкурса — 150 руб.

Далее, в методике представлены различные корректирующие коэффициенты, и в результате образуется достаточно солидная величина затрат на проведение закупочных процедур. А если учесть, что за прошедшие десять лет с момента

подготовки этой методики произошли серьезные удорожания этих затрат, то становится очевидным, что во многих случаях стоимость проведения закупочных процедур существенно превышает даже ту призрачную экономию, которую высчитывают закупщики на базе начальной (максимальной) цены контракта.

На практике эта методика не вызвала заслуживающего интереса. Это является еще одним из доказательств, что вопросы оценки затрат по проведению государственных закупок мало кого волнуют, неинтересны они и заказчикам. А зря. Объем затрат на проведение государственных закупок составляет значительную сумму. Так, в странах Европейского союза проведение одной государственной закупки стоит заказчику в среднем около 5 тыс. евро.

Безусловно, подобного рода затраты несут и российские закупщики, но так как эти затраты не выделены в самостоятельную статью сметы расходов, которую ежегодно составляют бюджетные структуры, то эти затраты рассыпаны по другим статьям этой сметы. Так может быть, это не столь значимо для оценки эффективности расходования бюджетных средств? Какая в принципе разница, по какой статье сметы будут проходить затраты на проведение закупок, в конце концов, как говорится, «от перемены мест слагаемых сумма не меняется». С нашей точки зрения, такой подход в принципе неверный. В данном случае сумма меняется и весьма существенно, причем в отрицательную сторону. И не только и не столько потому, что в определенной степени нарушается корректность бюджетного планирования и регулирования. Проблема глубже.

Так, было принято решение с 2008 г. резко децентрализовать систему государственных закупок, что привело к резкому увеличению числа государственных заказчиков. Считалось, что децентрализованная система закупок позволяет более точно удовлетворять нужды конечных потребителей, снижать бюрократизированность процедур, уменьшать временные рамки приобретения необходимых продуктов, а также уменьшает возможности крупномасштабной коррупции.

В результате каждое учебное учреждение, каждое медицинское учреждение, каждое бюджетное учреждение и т.д. являются самостоятельными закупочными структурами. Так, Минздравсоцразвития РФ с 5 июня 2008 г. перестал осуществлять закупки медицинского оборудования. Проведение процедур и осуществление закупки стало задачей непосредственно самих медучреждений. Медучреждениям необходимо только согласовать свои планы закупок, передав в министерство документы с указанием потреб-

ности в оборудовании. Затем министерство перечисляет им финансовые средства для приобретения оборудования, а проведение закупочных процедур, заключение контрактов с поставщиками и приемка продукции становятся задачей самих медучреждений.

Что же мы получили в результате такой децентрализации закупочной деятельности? Прежде всего резко выросло число заказчиков. На 15 мая 2015 г. на официальном сайте государственных закупок зарегистрировано 251039 заказчика. А это означает, что резко возросла потребность в увеличении числа квалифицированных специалистов. Самообразованием здесь не обойдешься. Законодательство по государственным закупкам чрезвычайно сложное, противоречивое, склонное к постоянным корректировкам. Поэтому работники бюджетных учреждений, вовлеченных в закупочный процесс, достигнуть необходимого уровня квалификации только путем самообразования вряд ли смогут. Как минимум им необходимо пройти курсы дополнительного квалификационного образования. Тем более что этого требует законодательство. По меньшей мере три работника организации заказчика должны иметь соответствующее квалификационное удостоверение. Таким образом, около миллиона работников обязаны пройти эту процедуру. Отметим, что само по себе обучение не бесплатное, также следует учесть затраты на командирование работников. Но это обучение не решает проблему достижения необходимого квалификационного уровня работников заказчика. На этих курсах слушатели получают главным образом информацию о порядке проведения закупочных процедур. Однако состав знаний, которыми должны обладать работники, осуществляющие закупки, этим не ограничивается. Специалист должен иметь представление о предмете закупок, мониторинге товарных рынков, юридических и правовых вопросах и т.д. А если учесть, что во многих малых бюджетных структурах состав работников, вовлеченных в закупочный процесс, ограничивается руководителем, завхозом и главбухом, то рассчитывать на достижение необходимого квалификационного сопровождения закупочных процедур в такого рода структурах по меньшей мере наивно.

Весьма показателен следующий факт. Как было сказано выше, Минздравсоцразвития РФ с 5 июня 2008 г. перестал осуществлять закупки медицинского оборудования. А буквально через несколько лет произошел крупный скандал по закупкам томографов. В 2011 г. возбуждено 11 уголовных дел по фактам неправомерного расходования средств при закупках томографов

по завышенным ценам. Но иногда трудно было ожидать. Большинство медучреждений имело весьма приблизительное представление об этих томографах, рынке его поставщиков и т.д. Но в дальнейшем выяснилось, что завышенная цена стала не единственной проблемой такого рода закупок. Значительная часть этой дорогой техники так и осталась неиспользуемой должным образом, так как отсутствовали специалисты, способные качественно ее применять, отсутствовал необходимый сервис ее обслуживания. В одном из регионов не было предусмотрено подведение необходимого энергопитания.

А проблема во многом определялась тем, что финансовые ресурсы, предназначенные на закупку медтехники, оставались в распоряжении министерства. Медучреждения, как в старые добрые времена, подавали заявку в министерство на закупку этой техники. А почему не подать эту заявку, ведь деньги министерские. Не подав заявку, остаешься без денег и без техники. А так техника может и пригодиться, при этом, правда, не учитывалось то, насколько лечебное учреждение обеспечено средствами на наем и подготовку персонала, на обслуживание и ремонт техники, на закупку расходных материалов и т.д.

Таким образом, при такой децентрализации закупок главный распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета (далее — ГРБС) снимает с себя заботу о рациональном проведении закупок и тем самым снимает ответственность за эффективное расходование бюджетных средств. В результате существует административная вертикаль органов государственного управления, но отсутствует закупочная вертикаль регулирования государственных закупок.

Другим следствием децентрализации закупок является то, что значительно увеличивается количество закупок. А значит, существенно возрастают затраты на проведение закупочной кампании. Причем чем меньше цена закупки, тем больше доля таких затрат по отношению к цене контракта. Так, в Европейском союзе доля этих затрат от общей стоимости закупок составляет 1,3% стоимости всех опубликованных контрактов, а для контрактов малой цены (порядка 125 тыс. евро — близко к пороговому значению) доля стоимости закупочных процедур по отношению к цене контракта увеличивается в несколько раз.

Насчет утверждения, что при децентрализации закупок уменьшаются возможности коррупции.

Не совсем понятно, каким образом достигается такой результат. Если считать, что заказчики, осуществляющие крупные закупки, априори склонны к коррупционным действиям, а мелкие заказчики заведомо белые и пушистые, то тогда такое утверждение имеет право на жизнь. Но каких-либо подтверждений этих заявлений не приводится, а практика не дает оснований на эффективность такого решения данной проблемы. Коррупция — беда всемирная и многовековая. Полностью ее искоренить пока не удалось никому (разве что Сингапuru, да и то по утверждениям СМИ), но принятие мер по минимизации этого вселенского зла возможно и необходимо.

Особую опасность для существования страны представляет коррупция тогда, когда начинают воровать не по рангу. Вот что интересно. Малые заказчики (назовем так бюджетные структуры, получившие право проводить государственные закупки после децентрализации), как правило, каких-либо существенных возражений на возложение на них дополнительных обязанностей в этой части не высказывали. Более того, они, как правило, отнеслись к самому этому факту положительно. Их не смущало, что у них нет ни кадров, ни опыта, ни средств для качественного проведения закупочных процедур. Значит, их удовлетворял сам факт получения права самостоятельного расходования бюджетных средств. Но против чего эти заказчики дружно выступали, это на установление для них достаточно жестких процедур проведения закупок, чрезмерных, по их мнению, отчетности и контроля. То есть желание малых закупщиков в основном заключалось в том, чтобы им были предоставлены все права полноценных закупщиков при минимизации внешнего вмешательства в их закупочную деятельность.

Что же касается рассматриваемого нами вопроса о затратности закупочной деятельности государственных заказчиков, то такая децентрализация неизбежно ведет к ее увеличению. Как было показано выше, затраты на проведение закупочных процедур делятся на две части — условно постоянные и условно переменные. Величина условно постоянных затрат мало зависит от объема закупок, но зато в арифметической прогрессии возрастает от увеличения числа закупок. Поэтому сама по себе децентрализация закупок является одним из факторов снижения эффективности государственных закупок. Централизация закупок позволяет обеспечить сокращение издержек, создает возможность достигнуть финансовой экономии на объемах закупок, имеет большие, чем при децентрализации, возможности сформировать штат квалифицированных специалистов, снижает риск на-

рушения законодательно установленных правил и процедур.

По нашему мнению, в настоящее время в системе государственных закупок принята чрезмерная их децентрализация. Но это не означает, что необходимо резко поменять вектор управления государственными закупками в направлении их тотальной централизации. Так как, решив одну группу проблем, мы можем получить другие проблемы, не менее существенные. Как это обычно бывает, истина находится посередине. Закупки должны осуществлять тот уровень управления, который наиболее компетентен в данных вопросах и имеет наибольший интерес и возможности оптимизировать результаты этой деятельности. При этом необходимо учитывать, что в каждой административно управленческой структуре имеются свои значительные различия в решении этой задачи.

Представляется целесообразным следующая система управления государственных закупок. Бюджетные средства выделяются ГРБС. Этот орган определяет, по какой номенклатуре продукции, закупаемой его подведомственными учреждениями и организациями, целесообразно проводить централизованные закупки, а по какой продукции эту работу более рационально осуществят сами непосредственные пользователи этой продукции.

В первом случае закупочные процедуры и заключение государственных контрактов осуществляет ГРБС. Подведомственные организации направляют ГРБС заявки на получение централизованно закупаемой продукции с указанием ее вида и количества, наименований организаций-получателей, адреса организаций-получателей, ИНН, КПП, ОКАТО организаций-получателей. ГРБС рассматривает представленные заявки на поставку продукции, утверждает номенклатуру и объемы поставок. В соответствии с утвержденными объемами поставок продукции размещает государственный заказ на поставку товара в порядке, установленном действующим законодательством о государственных закупках. В соответствии с государственными контрактами (договорами) на поставку продукции с организациями-поставщиками имущество доставляется организациям-получателям.

Во втором случае подведомственные организации направляют ГРБС заявки на свою потребность в децентрализованно закупаемой продукции и на объем бюджетных средств, необходимых на ее закупку. ГРБС рассматривает представленные заявки на поставку продукции, утверждает номенклатуру и объемы поставок и направляет подведомственным организациям необходимые финансовые ресурсы. В этом

случае подведомственные организации самостоятельно осуществляют закупки в соответствии с действующим законодательством.

При оценке эффективности государственных закупок нельзя не учитывать дополнительные затраты участников закупок при проведении государственных торгов. Этот вопрос в нашей практике полностью игнорируется, что принципиально неверно. В Европейском союзе в среднем проведение закупки стоит участнику около 3,8 тыс. евро. У нас такой анализ не проводится, за исключением отдельных участников, которые определяют эти затраты для собственных нужд. Директор по маркетингу генподрядной компании Степ Дмитрий Карманов по этому поводу заявил следующее: «Участие в одном тендере длится два-три месяца и в среднем обходится Степ в 500 тысяч рублей, а в крупных региональных тендерах — в 2 миллиона» («Эксперт» № 38, 2012 г.).

Безусловно, эти затраты коммерческих структур, участвующих в государственных торгах, будут компенсированы за счет увеличения цены контракта.

На этом проблемы экономичности государственных закупок в России не заканчиваются. Как правило, «бесплатность» является залогом неэффективности. Если это «бесплатно», то почему бы не установить тотальное обеспечение заявок и контрактов при проведении торгов, безразмерно расширить количество контролеров. Очень соблазнительно для чиновников выглядит стремление насадить на шампур суперэффективного закона 44-ФЗ закупки корпораций. Да мало что могут еще придумать «эффективные менеджеры» для подтверждения своего чиновничьего рвення.

На закате застойного периода советского народного хозяйства партией и правительством был провозглашен лозунг «Экономика должна быть экономной», что вызвало множество язвительных реплик со стороны определенных кругов научных работников, посчитавших этот лозунг бессмысленной тавтологией. Такая реакция на эту целевую установку развития советской экономики вызвала лично у меня непонимание. Для того, кто имел возможность с достаточной глубиной оценить состояние советской экономики, не была секретом ее чрезвычайная расточительность, поэтому желание сделать ее более экономичной не казалось столь уж бестолковым.

Я позволяю себе применительно к нынешнему состоянию системы государственных закупок в стране провозгласить лозунг «Экономика должна быть». Если мы действительно заинтересованы в реальном достижении эффективности государственных закупок, то полноценное соблюдение принципа экономичности в этой сфере является целесообразным и необходимым. ■