



ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ГОСЗАКУПКИ: НОВЫЙ ЭТАП И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ



Борис ПАНЬШИН, профессор кафедры менеджмента БГУ

С изданием Указа Президента об электронных аукционах в стране начинается качественно новый этап формирования системы государственных закупок. Несомненно, что этот этап будет характеризоваться не только применением в закупках современных информационных технологий и инструментов электронной торговли, но и изменениями в законодательстве, в организации подготовки кадров, в создании новых и развитии существующих институтов госзакупок.

Ближайшее будущее

Вопрос о государственных закупках является сегодня одним из самых важных. От того, насколько он будет решаться, напрямую зависит эффективность государства. Это и инновации, и социальные программы, и малые города, и малый бизнес. Электронизация — возможность снять многие проблемы в госзакупках в части их прозрачности, контроля за расходованием бюджетных средств, развития конкуренции.

Огромное значение электронизация госзакупок имеет для развития экспорта, особенно в связи с созданием Единого экономического пространства Беларуси, России и Казахстана. Соглашение о государственных (муниципальных) закупках подразумевает, что в рамках ЕЭП Беларусь по-

лучит доступ на рынки госзакупок России и Казахстана, объёмы которых значительно больше, чем рынок госзакупки Беларуси. Предполагается, что до 1 января 2012 года российская и белорусская стороны внедрят информационные системы, обеспечивающие процесс проведения закупок в электронном формате как основного вида закупок и введут национальный режим на взаимной основе. Таким образом, вопрос заключается в создании единого информационного пространства государственных закупок Беларуси, России и Казахстана. В основе этого пространства

Экономия от перевода части госзакупок на электронные аукционы, по мнению экспертов, составляет не менее 20% расходов на госзакупки.

Сама по себе процедура торгов может быть универсальной, но вопрос технических либо иных отраслевых требований является вопросом отраслевого законодательства.

будут находиться «закольцованные» национальные электронные площадки для проведения торгов, что позволит в онлайн режиме видеть заинтересованным лицам предлагаемые закупки в каждой из стран. В принципе, перспектива двух-трех лет — это реальный мониторинг цен на стандартизированные товары. Безусловно, при условии, что информация о поставщиках и товарах будет кодироваться в соответствии с международными стандартами (система GS1), будет создана межгосударственная база электронных паспортов товаров. Работы по созданию такой базы ведутся Центром систем идентификации НАН Беларуси. Естественно, что для электронных торгов потребуются отработка их технологии и подготовка соответствующих специалистов. Одновременно будут готовиться и соответствующие поправки к законодательству.

Организационные задачи

Несмотря на то, что движущей силой электронизации госзакупок явились в большей мере внешние факторы, для повышения эффективности всей системы государственных закупок необходимо соответствующим образом задействовать и внутренние.

До недавнего времени в большей степени мы говорили о предотвращении коррупции в закупках. Предметом, задачей действующего законодательства является урегулирование процедуры проведения торгов. Начинается этап повышения эффективности всей системы государственных закупок. Заключается он в использовании информационных технологий и электронной торговли, современных методов маркетинга, достижений экономической науки в части анализа государственных нужд и потребностей предприятий в товарах (работах, услугах), определения степени централизации и децентрализации закупок, целесообразности создания государственных агентств по закупкам, и, самое главное, учета специфики закупок различных товаров (работ, услуг).

Проблема состоит в том, что существующее законодательство предлагает, как правило, одну и ту же нормативную модель для разных типов закупок, осуществляемых в самых различных ситуациях. В результате госзакупки пре-

Проблема состоит в том, что существующее законодательство предлагает, как правило, одну и ту же нормативную модель для разных типов закупок, осуществляемых в самых различных ситуациях.

вращаются в весьма сложную организационную и тонкую правовую процедуру. Практически невозможно создать единую оценочную норму и единый механизм для закупок различных товаров (работ, услуг) не говоря уже о закупках, носящих инновационный характер.

Тем не менее можно констатировать, что если заказчики и подрядчики действительно освоили этот весьма непростой механизм и научились его применять, то в таком случае не возникнет больших и неразрешимых проблем ни по качеству поставляемых товаров, ни по проведению «разумных» процедур.

Однако законодательство в сфере госзакупок находится в состоянии постоянных изменений. Константой остаются лишь основные принципы и главные правила закупок, выработанные международными форумами и длительное время используемые в законодательствах развитых стран. Потому вносимые в законодательство поправки включают в себя высокие требования к квалификации персонала, немалые, диктуемые жизнью, требования все большей их профессионализации в этой сфере.

Совершенствование в нескольких направлениях

Руководствуясь мировой практикой, можно предположить, что основными направлениями совершенствования законодательства относительно госзакупок станут изложенные ниже вопросы.

Согласно российскому закону о закупках № 94-ФЗ процедура предквалификации осуществляется следующим образом: в обязательном порядке выдвигается требование об установлении гарантии обеспечения обязательств (для участия в конкурсе, победы в нём и получения государственного контракта требуется либо предоставление банковской гарантии на сумму от 10 до 30% стоимости контракта, либо договора страхования ответственности на эту же сумму, либо залога своего собственного депозита на эту же сумму).

Предквалификация

Проект закона о госзакупках предусматривает четкое обозначение весовых критериев субъективного и объективного факторов и формирование списка квалифицированных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Список обеспечивает поставщикам (подрядчикам, исполнителям) участие в процедурах государственных закупок без прохождения квалификационного отбора. В качестве предквалификации может рассматриваться и конкурсное обеспечение (банковская гарантия, поручительство или залог).

Гарантию выдает банк, который, конечно, не выдаст её фирме-одноразовке. Если учитывать, что законом вводится и обязательный 5%-ный задаток, то можно говорить о достаточно стройной системе гарантирования обязательств. В свою очередь, квалифицированный заказчик, имея на руках гарантию, и выстроив обязательства на 30% от суммы, просто не станет авансировать проект больше, чем на сумму 30%. В такой ситуации интересы заказчика, как распорядителя выделенных ему бюджетных средств, максимально защищены. Это и отвечает одному из важнейших принципов госзакупок — защита бюджета, денег налогоплательщиков. Чтобы не происходило демпинга, результатом которого является неисполнение контрактных обязательств, нужно предусматривать обеспечение гарантий. Таким образом, если реально выставляются гарантийные обязательства, а это должно соблюдаться в отношении всех контрактов, то серьезных проблем с исполнением контрактов возникать не должно.

Однако для малого бизнеса конкурсное обеспечение нуждается в совершенствовании, так как у малого бизнеса недостаточно оборотных средств, и, безусловно, основной инструмент обеспечения контракта — **страхование**.

Для качественной предквалификации важно развить отраслевое законодательство, которое устанавливает **стандарты качества продукции**, определяет порядок **лицензирования** отдельных видов деятельности. При этом лицензии должны получать не автоматически, не по какой-то упрощенной схеме, а выдаваться действительно тем организациям, которые реально способны осуществлять работы или предоставлять те или иные услуги. Сама по себе процедура торгов может быть универсальной, но вопрос технических либо иных отраслевых требований является вопросом отраслевого законодательства.

Проблема качества закупаемых товаров методом аукциона, где основным критерием является цена

В отличие от конкурсов, используя российскую практику госзакупок, **в процессе аукциона** можно указывать торговое наименование того объекта, который заказчик желает приобрести, а также использовать понятие эквивалента, за счет чего аукцион позволяет более точно и прицельно определить качество. На конкурсе этого сделать невозможно, потому применение аукционного принципа позволяет снизить издержки на закупку и достаточно точно описать качество в оферте. Таким образом, аукцион — это прозрачная, открытая процедура, при которой качество заказчик задаёт самостоятельно, и задаёт его заранее. Практика показывает, что чем сложнее продукция, тем проще подогнать условия аукциона под конкретного поставщика. В то же время для сравнительно простых товаров, плохо поддающихся описанию, но составляющих большую часть государственных закупок, это неприменимо.

Экономия от перевода части госзакупок на электронные

Вопрос заключается в создании единого информационного пространства государственных закупок Беларуси, России и Казахстана. В основе этого пространства будут находиться «закольцованные» национальные электронные площадки для проведения торгов, что позволит в онлайн режиме видеть заинтересованным лицам предлагаемые закупки в каждой из стран.

аукционы, по мнению экспертов, составляет не менее 20% расходов на госзакупки. Эффект заключается не только в экономии бюджетных средств за счет сокращения издержек на торги, но, главным образом, в развитии конкуренции за счет равного доступа к заказам.

Естественно, что для проведения электронных аукционов нужен **интернет-сайт**, на котором бы размещались все государственные закупки страны. Сайт должен быть оснащен простой поисковой системой, которая позволила бы любому предпринимателю (что особенно важно для развития малого бизнеса), набравшему кодовые слова, получить данные обо всех закупках, которые планируются на данный период в стране. Однако повторяю, что создание эффективной поисковой системы возможно только при использовании универсальной системы кодирования и идентификации товаров и услуг.

Электронный аукцион является главным вектором развития законодательства о госзакупках. В первую очередь он служит инструментом снижения коррупционных рисков.

Формирование плана закупок

Вопросы формирования плана регулируются бюджетным законодательством, но пока еще не обозначена методология определения бюджетной потребности. Часто план формируется по принципу «прошлый год на процент».

Формирование начальной цены контракта

Важность заключена в том, чтобы заказчики обладали достаточной квалификацией для четкой письменной формулировки, описания именно той продукции, в которой они действительно имеют необходимость. Многое здесь также зависит от отраслевого законодательства. Это подразумевает, к примеру, что до проведения строительного аукциона на нужно провести такие процедуры, как:

- торги на ПСД (проектно-сметная документацию);
- торги на выбор заказчика-застройщика;
- определить график ПСД с учетом инфляционной составляющей и т.д., и т.п.

Решение проблемы начальной цены зависит от развития биржевой торговли, так как появляются биржевые индикаторы. Биржевые аукционы можно использовать по самой широкой номенклатуре госзакупок, руководствуясь при этом биржевой практикой двойного встречного аукциона. Торги можно вести практически по всей номенклатуре.

Для оптимизации начальной цены стоило бы применить некоторый смешанный вариант — конкурс, переходящий в аукцион. На первом этапе претенденты подают свои предложения в закрытом конверте, далее, когда уже всё опубликовано, есть протокол, тогда можно при согласии участников провести аукцион с той минимальной планки, которую подал претендент. Таким образом можно избежать сговора.

Поддержка малого бизнеса

У государства есть только два способа поддержать малый бизнес: либо «льготы и преференции», либо «доступ к госзаказу». К примеру, в США по закону 23% всего госзаказа должно быть отдано малому бизнесу. Не будет стимулирования заказа, не будет и спроса. Для того, чтобы малый диверсифицированный бизнес пришел в производство, в промышленность, чтобы он был не только торговым, как сейчас, его следует стимулировать. Важно, чтобы малый бизнес боролся за госзаказ в условиях честной конкуренции.

Проблема кадрового обеспечения госзакупок

Анализ практического опыта в госзакупках подтверждает, что главная трудность применения законодательства состоит в квалификации специалистов.

Кроме того, строгая ответственность заказчика за порядок проведения торгов, приводит к тому, что специалисты в большей степени становятся экспертами по процедурам, а не по оптимизации закупок. Соответственно, если речь идет о правомочности, то, неся такую колоссальную ответственность, заказчик должен иметь такие же права. Если он отвечает за все решения, в том числе оптимальность выбора, проведения процедуры и т.д., он должен располагать и большими правами.

Законодательство, в основном, использует только негативную мотивацию кадров. Стоит подумать и о том, чтобы была и позитивная. Необходимо создавать положительные стимулы для закупочных комиссий.

Многое в подготовке кадров зависит от уполномоченных организаций, которые позволяют увеличить концентрацию квалифицированных специалистов.

Общие выводы

Закон о госзакупках, особенно в проекте — сложный для изучения документ, где нужно читать одну статью наряду с другой. Информация нуждается в кодифицировании, в изложении её более понятным языком. Эту огромную работу еще предстоит проделать. Отмечу, что многое зависит также и от того, как и в какой среде закон применяется. Возможно, закон о закупках работал бы лучше, если бы более совершенным было отраслевое законодательство.

Мировой опыт свидетельствует, что чем больше свободы действий в условиях рыночных отношений предоставляется субъектам экономической деятельности, тем жёстче нормируется, контролируется и оценивается эффективность работы по организации и проведению государственных закупок.

Законодательство о закупках, как правило, достаточно жёсткое по своим процедурам, и добросовестным заказчикам и подрядчикам по нему работать сложно. Но это применимо к бюджетным средствам, которые должны тратиться рационально.

Проблема в том, что нельзя сделать два закона: один для добросовестных заказчиков, другой для недобросовестных. Закон может быть единым. Мировой опыт свидетельствует, что чем больше свободы действий в условиях рыночных отношений предоставляется субъектам экономической деятельности, тем жёстче нормируется, контролируется и оценивается эффективность работы по организации и проведению государственных закупок.

Важно рассматривать не только закон, но и проблему повышения эффективности госзакупок в целом. Со временем должен быть налажен механизм учёта публичного обсуждения качества предложений. Нужно создавать группы экспертов-аналитиков, которые могли бы осуществлять детализацию, изучать все издержки по различным направлениям:

- несоответствие товаров (работ, услуг) конкурсным предложениям;
- несвоевременность опубликования заказа;
- необоснованные ограничения доступа к заказу;
- необоснованные преференции и т.д.

В целом имеет смысл рассмотреть проблему госзакупок с позиций науки, а именно институциональной экономики. Очевидно, что стоит задействовать экспертное сообщество в разработке дорожной карты эффективной системы государственных закупок Беларуси.

