

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ЗАКУПКАХ

МИНИСТР ЭКОНОМИКИ
ПРАВИТЕЛЬСТВА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
Вячеслав Борисович
Крымов



Выстраивая систему государственных закупок в Московской области, мы с самого начала рассматривали госзакупки не столько как фискальный инструмент, сколько как инструмент, регулирующий экономические отношения на территории Московской области.

Если к проведению конкурсов и созданию конкурентной среды подходить не как к самоцели, а как к инструменту регулирования экономических отношений, то мы сталкиваемся с рядом проблем, которые на сегодня не урегулированы на территории Российской Федерации нормативными правовыми актами.

В условиях муниципальной реформы понятие госзакупок становится неоднозначным.

Государственное планирование закрывает всю систему бюджетных финансов региона.

Госзакупки являются важным элементом бюджетной политики, но на уровне финансирования госзакупки и закупки муниципальных образований разделены. А хотят ли они эту самостоятельность – большой вопрос. Из 378 муниципальных образований, которые находятся на территории Московской области, далеко не все готовы самостоятельно вести эту работу.

Выходом из сложившейся ситуации могут быть совместные торги.

В Московской области совместные торги практиковались давно, еще до выхода 94-го закона. Мы имеем большой опыт и считаем проведение совмес-

тных торгов эффективным рычагом расходования бюджетных средств.

Экономия средств происходит не только благодаря конкурентной борьбе, но и за счет включения механизма укрупнения объема закупки, что является привлекательным для производителей.

Кроме того, мы закупаем услугу, и это способствует развитию транспортно-логистических структур, то есть начинают эффективно работать экономические механизмы.

Для нас проведение совместных торгов очень интересно.

Однако их проведение – дело хлопотное.

Далеко не каждый заказчик захочет брать на себя всю организационную работу, особенно если заказчиков много.

Вопрос не праздный.

В Московской области, как и в других регионах, реализуются национальные проекты. Каждый из проектов охватывает Московскую область в целом. В то же время получателями оборудования являются отдельные муниципальные образования.

При реализации приоритетного национального проекта «Образование» мы столкнулись со следующим.

В целях реализации мероприятий НПП была запланирована закупка автобусов и оборудования для муниципальных образовательных учреждений Московской области. Закупка планировалась с использованием средств, выделенных из бюджета Московской области для софинансирования названного проекта.

На наш взгляд, целесообразно было бы провести совместные торги. Это позволило бы решить сразу ряд вопросов:

- обеспечить своевременную и полную поставку оборудования;
- значительно сократить трудозатраты;
- добиться однотипности поставляемого оборудования для аналогичных образовательных учреждений, но в разных муниципалитетах.

Вроде бы все хорошо. Все готовы участвовать в совместных торгах. Есть только один маленький вопрос: кто будет организатором торгов?

В Московской области 378 муниципальных образований.

Кто возьмет на себя труд организовать всю работу, подготовить и заключить соглашение, удовлетворяющее интересы всех участников совместных торгов?

Вот на эти «заморочки» желающих уже нет.

Вполне было бы логично поручить эту работу Министерству образования как координатору всей образовательной деятельности на территории Московской области и реализации этого национального проекта, в частности, или уполномоченному на размещение органу госвласти Московской области, обладающему необходимым опытом. Такие просьбы об организации совместных торгов поступили в Министерство экономики Московской области. Но ни тот, ни другой, если следовать букве закона, не могут этого делать – у них нет потребности в данной продукции.

На наш взгляд, это ограничение в законодательстве не идет на пользу экономике.

Не первый год занимаясь проведением совместных торгов, хочется обратить внимание на вопрос их организации. Вернее, на отсутствие регламента их проведения.

Действующее Положение о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков говорит в основном о возможности проведения совместных торгов и основных действиях участников этих торгов при их подготовке и проведении. Но не прописаны временные рамки взаимодействия, в какие сроки подписывается соглашение. Инициатор может направить свое предложение предполагаемым участникам и потом хоть до конца года ждать их ответа. А в это время часть заказчиков, уже давших положительный ответ, будет неизвестно как долго ждать решения других и откладывать закупку.

Полагаем, что отсутствие документа, четко регламентирующего взаимоотношения ряда заинтересованных лиц, ограничивающего сроки принятия решений заказчиками об участии в торгах, сроки передачи документов и предоставления данных, сдерживает развитие совместных торгов.

Было бы правильным дать возможность субъектам РФ принять такие регламенты на своем уровне, либо разработать в рамках федерального законодательства.

В Московской области такой документ был разработан и действовал до принятия постановления Правительства Российской Федерации.

Возвращаясь к теме муниципальных образований, считаем важным подчеркнуть, что под нуждами в товарах, работах, услугах в целом для Московской области как административной единицы РФ мы понимаем совокупность нужд государственных и муниципальных заказчиков, потребности в которых удовлетворяются за счет средств консолидированного бюджета области. То есть это – общие потребности.

Для выполнения закона должным образом очень важно выстроить систему госзакупок. А у нас не во всех муниципальных образованиях она выстроена.

Вместе с тем для правительства области важно, чтобы население области независимо от того, где оно проживает – в Красногорске или Серебряных Прудах, – было обеспечено всем необходимым, чтобы было качественное питание в детских садах и школах, было обеспечение населения транспортом и лекарствами в больницах. Качество жизни населения, проживающего на территории Московской области, должно быть достойным.

Поэтому нам далеко небезразлично, как работают муниципальные заказчики.

В настоящее время контроль за соблюдением законодательства в сфере размещения заказов для нужд муниципальных образований осуществляется как органом местного самоуправления, уполномоченным на контроль, так и центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, уполномоченным на осуществление контроля. Однако сфера деятельности по контролю такого органа заключается только в проведении внеплановых проверок деятельности муниципальных заказчиков в случае поступления жалоб от участников размещения заказов. То есть работа в «пожарном порядке».

В данном случае в отличие от государственных заказчиков по отношению к муниципальным заказчикам мы работаем как «карательный» орган, имея уже свершившийся факт нарушения законодательства.

В то же время наш опыт в сфере контроля говорит, что подавляющее большинство нарушений лежит в неправильно выстроенной системе закупок или ее полном отсутствии. А такие «пробелы» в работе выявляются только в ходе плановых проверок.

В связи с этим было бы правильным дополнить положения 94-го закона возможностью уполномоченного органа субъекта РФ проводить плановые проверки деятельности муниципальных заказчиков по размещению заказов для муниципальных нужд.

Это позволит через систему контроля не только применять меры по предупреждению нарушений законодательства в сфере закупок, но и своевременно давать рекомендации:

- по совершенствованию организации муниципальных закупок;
- по планированию закупок (планированию объема и номенклатуры закупаемой продукции);
- организации и проведению совместных торгов, а также по вопросам кадрового обеспечения системы закупок.

Московская область обладает мощным научным потенциалом и является опорной по реализации национальной политики в сфере инноваций.

Поэтому неслучайно, что в Московской области затрачиваются немалые средства на научно-исследовательские работы. Все государственные программы Московской области содержат раздел, включающий НИР, НИОКР, и ни одна программа не принимается без этих разделов.

Например, такие областные целевые программы, как «Развитие и поддержка малого предприниматель-



ства в Московской области на 2004–2007 годы», «Сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Московской области на 2006–2008 годы», «Развитие образования в Московской области на период 2006–2010 годов», включают в общей сложности 65 научно-исследовательских работ.

Что касается управленческих задач, то для совершенствования механизмов управления централизованно формируется специальный перечень НИРовских работ.

В 2007 году в целом госзаказ по НИР составил около 100 млн. рублей.

Практика таких закупок в области существует на протяжении 10 лет.

С чем же мы сталкиваемся при размещении заказов на НИР?

Действующий Закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» жесток относительно применения критериев оценки заявок при проведении конкурсов по выбору поставщиков, исполнителей заказов.

Превалирующим критерием в любом случае является цена контракта.

Такие критерии отбора, как качество работ и квалификация участника конкурса, не являются доминирующими.

В результате мы имеем печальный опыт, когда на конкурс выходит претендент, не имеющий ни квалифицированных кадров, ни наработок по тематике НИР, стремящийся любым способом получить заказ, то есть практически гарантированное финансирование. Снизив заявляемую цену контракта (даже умышленно демпингуя), такой претендент по формальным признакам оказывается победителем конкурса.

А что дальше? Такой исполнитель собирает команду, фактически выступая посредником, причем уровень компетенции этой команды напрямую зависит от цены контракта. Исполнитель выполняет работу, результат которой в лучшем случае может быть использован в качестве справочного материала о существующем опыте в данной сфере.

Уже не первый год научно-исследовательские работы, направленные на совершенствование механизмов управления экономической и социальной сферой Московской области, заказываются централизованно.

Мы готовы заплатить немалые деньги, чтобы принимаемые нами управленческие решения были научно обоснованы и четко выверены.

Нет нужды говорить, что от качества выполняемых работ зависит развитие целого региона, и цена ошибки, неверной рекомендации очень высока.

В 2007 году заявителями НИР, направленных на совершенствование механизмов управления, были 12 центральных исполнительных органов государственной власти и одно государственное учреждение по всем сферам деятельности – от сельского хозяйства до строительства.

Одна из фирм-претендентов подала заявки почти по всем лотам и везде существенно снизила цену. По-

лучается, что фирма берется за разработки по всем направлениям:

- по формированию минимальных социальных стандартов;
- по разработке концепции системы обращения вторичных ресурсов;
- по разработке функционально-организационной схемы управления Московской областью и т.д.

Причем представитель, присутствовавший на конкурсе, прямо заявил, что научный коллектив они будут собирать после победы на конкурсе.

Вот и получается, что научные школы и научный задел ничто по сравнению с копеечной экономией.

Заказав этой организации разработку, мы получили общее описание предмета научных исследований без учета специфики Московской области. Придраться нельзя, но и использовать тоже невозможно. Все сравнительные и аналитические разделы, что лучше, а что хуже носят характер демагогии. Вроде бы все разделы есть и названия у них правильные, но внутри только общие слова и декларативные выводы.

Таким образом, мы не имеем того качественного продукта, на получение которого рассчитывали. Ведь для нас важно получить «продвинутую» разработку, которую можно было бы практически использовать, а не дешевое «ничто».

Этот горе-исполнитель приходит к нам на конкурс каждый год и, обладая штатом продвинутых менеджеров, обязательно что-нибудь выигрывает.

Все сказанное можно отнести к любой продукции, где задействован интеллект, будь то инновационная продукция или обучение.

По одной и той же теме можно прослушать лекцию имеющего богатый опыт и глубокие знания профессора или же начинающего лектора. Понятно, что по ценовому фактору в случае конкурса по выбору из этих двух преподавателей преимущества у начинающего. Но устраивает ли это слушателя?

Аналогично и в случае заказов НИР. Научные школы с опытными, высококвалифицированными специалистами проигрывают посредникам, обучившимся технологии «выигрывания» конкурсов.

В итоге экономия бюджетных средств выливается в их нерациональное использование.

Мощный рычаг госзаказа не срабатывает для создания конкуренции между научными школами. Выбирая меньшую цену, мы позволяем посредникам вытеснить из госзаказа ведущие научные школы, предлагающие более дорогостоящие интеллектуальные продукты.

Вместо соревнования интеллектов всюду процветает борьба посредников за госзаказ. Борьба, в которой побеждает тот, кто собирается меньше потратить на проведение научных исследований.

Для получения качественного интеллектуального продукта по итогам исполнения госзаказа необходим отдельный раздел внутри 94-го закона, который был бы посвящен закупке интеллектуальной продукции и услуг, учитывал бы их специфику, определяя



правила привлечения независимых консультантов и специалистов для экспертизы конкурсных заявок.

Качественные характеристики, квалификация участника и научный задел должны иметь доминирующее значение при оценке заявок на такие заказы.

Необходимо ввести особый механизм приемки таких работ. В частности, описать случаи, при которых можно не принимать работу, потому что результат НИР сильно отличается от любого другого вида работ. Мы покупаем не то, что уже есть, а то, что еще предстоит создать. При отказе от приемки необходимо вносить

в особый реестр недобросовестных исполнителей работ. Надо такой реестр вести.

Вложенные в разработку НИР бюджетные средства не должны «уходить в песок», от разработок должна быть реальная отдача для области.

94-й Федеральный закон напрямую влияет на экономику. Поэтому его применение не ограничивается только созданием конкурентной среды и противодействием коррупции. В этом мы уже достигли больших успехов. Сегодня вектор развития закона должен быть направлен в сторону регулирования экономических отношений в обществе.