

К.А. БЕЛОКРЫЛОВ, к.э.н., доцент,
Южный федеральный университет

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ МОДЕЛИ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МАКРО- И МИКРОУРОВНЯ

В настоящее время основным направлением развития системы госзакупок в РФ в соответствии с переходом к Федеральной контрактной системе выступает централизация. Опыт интеграции всех этапов закупок продукции, работ, услуг для удовлетворения общественных и коммунальных потребностей накоплен в США, а также ЕС, анализ которого позволил сделать вывод о том, что централизованная модель закупок предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки от подразделений. В случае максимального уровня централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки или соответствующий закупочный департамент для крупной компании. Такое специальное управление создано для осуществления закупок в ЮФУ. Но до недавнего времени оно, фактически, выполняло роль «свадебного генерала», лишь транслируя закупки подразделений ЮФУ-центра, наряду с которым самостоятельно осуществляли закупки Архитектурный, Педагогический и Технологический институты ЮФУ. Это потребовало существенной переработки Положения о закупке ЮФУ как автономного учреждения.

Ключевые слова: институты, централизация и децентрализация, эффективность закупок, Федеральная контрактная система, Положение о закупке.

Модернизация системы государственного управления с необходимостью предполагает повышение эффективности его методов и инструментов, в том числе за счет обновления всей системы размещения государственного заказа, через которую осуществляется исполнение значительной части растущих государственных расходов (15-20 % от ВВП и до 65 % от суммы расходов федерального бюджета [1]), а также расходов регулируемых организаций, агрегированный объем которых в России в 2012 г. составил 13 трлн. руб. [2] Проблема внедрения современных методов и механизмов организации и управления государственными заказами приобретает особую актуальность в связи с поставленной перед российской экономикой задачей реализации масштабных проек-

тов, прежде всего технологической модернизации на основе реиндустриализации основных отраслей. Между тем в настоящее время практически отсутствуют научно разработанные критерии и показатели эффективности функционирования системы управления государственными заказами, недостаточно внимания уделяется проблеме качественного совершенствования управления размещением государственных заказов.

Непрерывные корректировки законодательства о госзакупках (в 94-ФЗ внесена 31 поправка), предстоящая радикальная смена модели развития системы госзаказа на основе перехода к Федеральной контрактной системе свидетельствуют о том, что до сих пор отсутствует единая теоретическая концепция институционализации национальной системы государственных закупок, общие контуры которой только начинают формироваться. На наш взгляд, в качестве методологической основы формирования эффективной системы государственных закупок выступает неинституционализм.

В неинституционализме рыночные отношения концептуально рассматриваются сквозь призму взаимовыгодных контрактных (договорных) отношений [3, с. 57], что обусловило формирование особой контрактной (договорной) парадигмы [4, р.37]. В рамках институциональной теории она реализуется как извне - через исследование институциональной среды, в рамках которой осуществляется выбор правил поведения хозяйствующих субъектов: социальных, правовых и политических, так и через отношения, формирующие основу организаций, то есть изнутри [5, с.68].

Дж. Бьюкенен подчеркивает, что "экономическая теория все больше становится наукой о контрактах" [6, с.69], вследствие чего все более ощутимой у экономических акторов становится потребность в институтах, защищающих права собственности и контролирующими исполнение контрактов. Именно государству субъекты контрактных отношений передают право контроля над исполнением определенных сделок и защиты прав собственно-

© К.А. Белокрылов, 2013

сти. В свою очередь государство обеспечивает оптимальное распределение правомочий между экономическими субъектами, то есть достижение такой аллокации прав собственности, которая создает условия для максимизации совокупного дохода общества.

Поскольку рынок государственных заказов является необходимой составляющей рыночной экономической системы и реализует функцию государства как рыночного субъекта, закупающего продукцию для государственных нужд, то на этом рынке устанавливаются и реализуются через систему контрактов экономические и договорные связи государства как заказчика с хозяйствующими субъектами различных форм собственности. Из гипотезы о том, что рынок государственных заказов представляет собой "организованный и институционализированный обмен", следует, что, в соответствии с определением Дж. Ходжсона, он включает контрактные соглашения и смену прав собственности и как рынок состоит из институтов и механизмов, призванных придавать этим видам деятельности структуру, организацию и легитимность [7, с. 256].

В контексте экономической теории прав собственности контракт определяется как любое институциональное соглашение об обмене правомочиями и их защите, являющееся результатом осознанного и свободного выбора в заданных институтами общих рамках взаимодействия. Конкретные же его рамки, регламентирующие условия совершения сделки, определяются положениями контракта как договора между непосредственными участниками. Гражданский кодекс РФ (ст. 420) признает договором "соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей".

Цель данного исследования состоит в том, чтобы на основе тестирования сложившихся проблемных ситуаций в системе удовлетворения потребностей государственного сектора на макро- и микроуровне обосновать централизацию как стратегическое направление ее радикальной модернизации и на основе анализа опыта США и ЕС предложить пути реализации этой стратегии.

В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где обширный и цивилизованный рынок государственных заказов является результатом длительного эволюционного развития [8], перед Россией в ее новой истории стояла задача формирования в рамках краткосрочного периода новой общенациональной

институциональной системы в целом и ее важнейшей составляющей – рынка заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Развитие этого специфического рынка (точнее, квазирынка [9]) предполагает в первую очередь модернизацию сложившейся в условиях рыночной трансформации институциональной системы в сфере государственных закупок, в том числе правил и механизмов размещения заказов, заключения контрактов и процедур контроля. На пути к заключению контракта как основной цели размещения заказа выявлен ряд проблемных ситуаций, которые, в свою очередь, тормозят развитие системы государственных закупок, вследствие чего система является неэффективной. В качестве таких «узких мест» прежде всего выступают [10]:

- Дублирование функций бухгалтерии и отдела закупок по ведению реестра контрактов, представляющих одновременно отчеты по заключению и исполнению контракта в один и тот же орган государственной власти – Федеральное казначейство. По нашему мнению, такое информационное удвоение - крайне неэффективное исполнение законодательно определенной функции за счет дублирования одних и тех же видов отчетов (возможно, даже ежедневных).

- Система государственного заказа является значительным тормозом внедрения новаций в производственной деятельности. Из-за особенностей Федерального закона «О защите конкуренции» заказчик, в качестве которого выступают органы государственной власти и все госучреждения, не имеет права закупать товары, работы, услуги с уникальными функциями (например, высокотехнологичное оборудование). Указание в документации заказчиком каждой такой функции рассматривается как ограничение конкуренции. В то же время инновационное развитие предприятий, по нашему мнению, должно опираться на инновационный спрос, который в российской экономике, безусловно, создает также и государство.

- В связи с введением специального расчета начальных цен контрактов, создается ситуация «закручивания цены». Эффект «закручивания цены» возникает каждый раз, когда заказчик использует при расчете начальной (максимальной) цены контракта цены уже состоявшихся торгов. Следует отметить, что данная ценовая информация, взятая из реестра контрактов государственных учреждений, мо-

жет не всегда быть актуальной для нового периода времени. Итогом ее использования является заниженная цена без учета маржи (скидки на аукционе), вследствие чего значительная часть аукционов признаются несостоявшимися.

- Коррупционная составляющая большинства торгов достигла границ угрозы экономической безопасности страны и характеризуется крайне опасным снижением ее уровня. Следствием этой угрожающей национальной экономике массовой институциональной практики выступает утрата или существенное снижение конкурентоспособности национальной экономики, ее отдельных отраслей и предприятий. Результатами в зависимости от интенсивности этой угрозы могут стать: сокращение национального богатства страны, существенное снижение ВВП, резкое изменение отраслевой и региональной структур национальной экономики, рост дефицита государственного бюджета, существенный рост внешнего и внутреннего долга страны, исчерпание стратегических ресурсов и т. п.

Анализ выявленных «провалов» рынка государственных закупок России показывает, что исследование системы государственного заказа сквозь призму институциональной экономической теории, с позиций которой контракт и его исполнение выступают ее главными составляющими, позволяет выявить вышеуказанные проблемные ситуации и найти пути их разрешения, что, на наш взгляд, существенно повлияет на дальнейшее развитие системы госзаказа в целом.

Выявление проблемных зон сложившейся системы госзакупок выступает первым итерационным шагом обоснования стратегии ее развития, в качестве основного направления которой в настоящее время избрана централизация на основе формирования Федеральной контрактной системы. Опыт институциональной интеграции всех этапов закупок продукции, работ, услуг для удовлетворения общественных и коммунальных потребностей накоплен в США, а также в ЕС, где общий объем государственных закупок составляет почти 17% ВВП стран Европейского Союза или 1,5 трлн. евро [11, p.34].

Прежде всего опыт централизованного решения вопросов текущего обеспечения нужд федеральных органов власти накоплен в США.

Для этих целей в США создана специальная организация – Администрация общих услуг (General Services Administration, GSA), через которую государственные заказчики могут закупить широкую номенклатуру товаров, работ и услуг, «единых и стандартных» для всех ведомств независимо от их профиля. Госзаказчикам предлагается выбор из более чем 4 млн наименований продукции, централизованно закупаемой Администрацией общих услуг. Следует отметить, что важнейшей задачей GSA выступает снижение затрат на осуществление самих закупочных процедур. Через GSA можно арендовать или приобрести (рисунок 1):

- офисные и производственные помещения в принадлежащих государству зданиях;
- услуги по охране, текущему обслуживанию и ремонту объектов недвижимости;
- товары по контрактам, заключаемым GSA с поставщиками, имеющими преференциальный статус;
- телекоммуникационные услуги, транспортные услуги, услуги по доставке и т.п.;
- средства вычислительной техники и нематериальные продукты информационных технологий, а также сопутствующее консультационное сопровождение;
- услуги по лизингу и аренде автомобильной техники;
- другие услуги.

В целом, в наиболее общей трактовке Федеральная контрактная система США выступает как важнейшая составляющая государственного регулирования и планирования социально-экономического развития страны.

При этом экономические аспекты Федеральной контрактной системы проявляются в ее связи с развитием:

- рыночной экономики (увеличением частного богатства и частного капитала), ее стабилизацией и обеспечением экономического роста;
- науки и техники;
- военного производства.

Социальные аспекты Федеральной контрактной системы (ФКС) США проявляются в обеспечении на ее основе функционирования:

- государственных учреждений образования и здравоохранения;
- других учреждений социальной сферы (рисунок 2) [12, с.55].

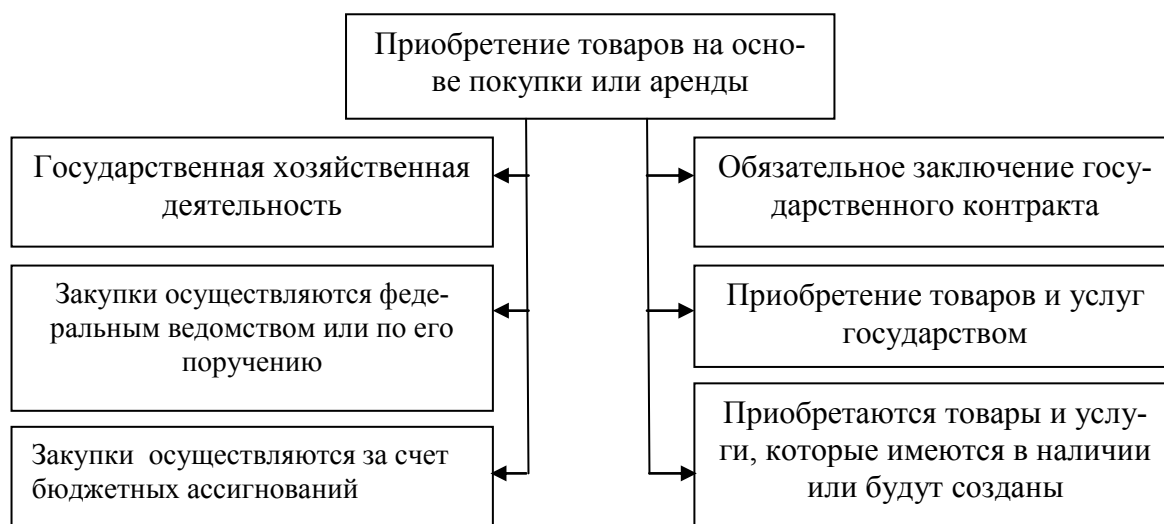


Рис. 1. Составные элементы системы централизованного приобретения товаров и услуг по законодательству США [12, с.54]

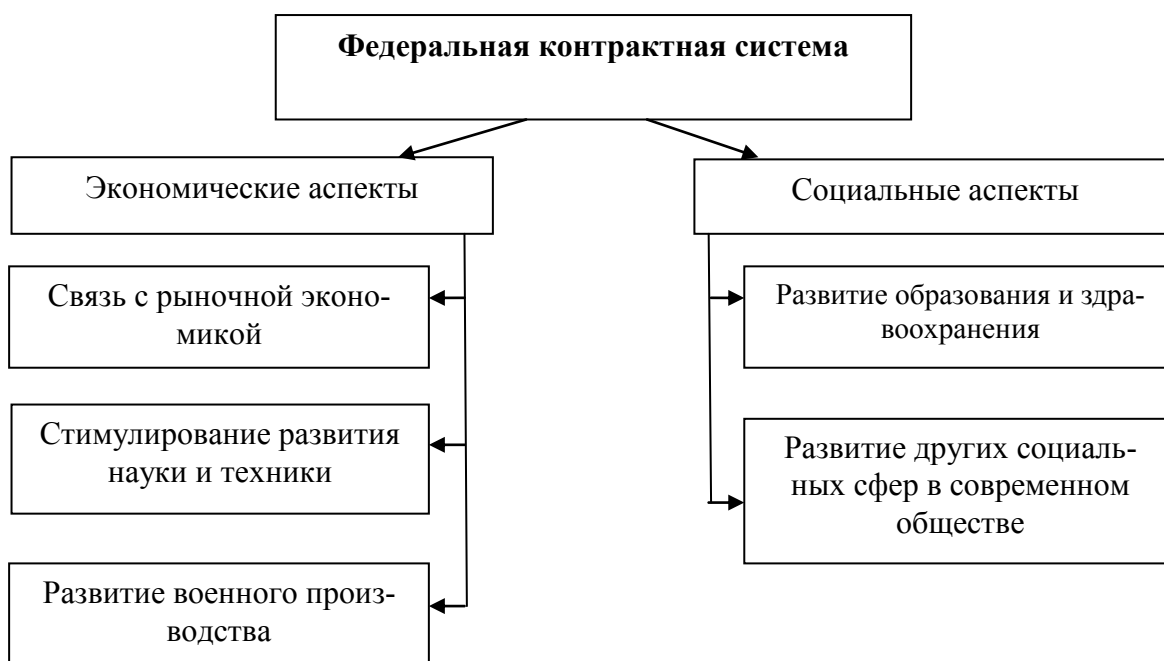


Рис.2. Экономические и социальные аспекты ФКС США [13, с.42]

Устанавливая процедуры и организовав реализацию государственных контрактов, ФКС США обеспечивает использование бюджетных средств, выделенных на достижение заданных стратегических макроэкономических целей и решение социально-экономических проблем общества. Масштаб задач, решаемых ФКС

США, характеризует объем государственных закупок продукции на уровне федерального правительства.

Следует подчеркнуть, что в качестве важнейшего принципа построения Федеральной контрактной системы США выступает принцип профессионализма заказчика. Анализ

опыта функционирования ФКС США показывает, что она базируется на высоком профессионализме государственных служащих. Прежде всего, ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, ядром которой является Офис государственного заказа США, координирующий деятельность Федеральной контрактной системы, учрежден в 1974 г. как структурное подразделение Административно-бюджетного управления США и уполномочен осуществлять функции по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Основным исполнительным элементом ФКС США являются контрактные офицеры в органах федеральной власти в ранге заместителя руководителя министерства, ведомства по государственному заказу. Должность контрактного офицера предусмотрена в структуре управления каждого государственного заказчика. Структура функций контрактного офицера включает следующие составляющие:

- мониторинг исполнения государственного контракта;
- обеспечение исполнения положений государственного контракта;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам;
- изменение государственного контракта;

- закрытие государственного контракта.

Аналогичная структура кадрового потенциала предусмотрена и в проекте ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» России.

В странах ЕС присутствуют две доминирующие модели организации закупочной деятельности: распределенная (децентрализованная) и централизованная. При распределенной модели каждое подразделение компании (департамент, министерство и т. д.) проводит необходимые для удовлетворения собственных нужд закупки самостоятельно. С этой целью в его структуре создаются специализированные закупочные отделы или иные аналогичные по функциям подразделения. Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки от подразделений. В случае максимального уровня централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки или соответствующий закупочный департамент для крупной компании [14, с.20]. Сравнительный анализ основных достоинств и недостатков каждой из моделей представлен в таблице 1. Обе описанные модели давно используются во всем цивилизованном мире. Так, в Великобритании они являются прерогативой Государственного казначейства.

Таблица 1

Достоинства и недостатки использования доминирующих в странах ЕС моделей организации закупочной деятельности [15, с.156]

Модель	Достоинства	Недостатки
Централизованная	Обеспечивает низкие цены за счет крупных оптовых закупок	Менее мобильна; не всегда учитывает все нюансы в заявках на приобретение необходимых товаров, работ и услуг
Децентрализованная	Достаточно гибкая модель	Является весьма затратной из-за необходимости создания в каждой крупной компании своего специализированного отдела

В странах - участницах ЕС наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей (таблица 2), например, когда общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности, путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специ-

ализированными закупочными подразделениями (отделами). Именно такова структура системы государственных закупок в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства – казначейства – действуют специализированные отраслевые закупочные службы, например National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения).

Таблица 2

Сложившиеся структуры государственных закупок в разных странах [16, р.42]

Централизованная структура	Полуцентрализованная структура	Децентрализованная структура
Болгария Кипр Чехия Эстония Венгрия Латвия Литва Мальта Польша Румыния Словакия	Австрия Франция Германия Ирландия Италия Люксембург Словения Швеция Великобритания	Финляндия Португалия
11	9	2

Таким образом, анализ и обобщение в рамках проведенного исследования достоинств и недостатков централизованной и децентрализованной моделей госзакупок, сложившихся в США и ЕС, позволяет сделать вывод о том, основной экономической категорией рынка государственных закупок является государственный контракт или гражданско-правовой договор, заключаемый от имени Российской Федерации, субъекта РФ государственными учреждениями разного типа в целях обеспечения государственных нужд. Централизованная модель предусматривает создание особого института – закупочного центра, агрегирующего заявки всех подразделений. Такое специальное управление создано для осуществления закупок в Южном федеральном университете. Но до недавнего времени оно, фактически, выполняло роль «свадебного генерала», лишь транслируя закупки подразделений ЮФУ-центра, наряду с которым самостоятельно осуществляли закупки Архитектурный, Педагогический и Технологический институты ЮФУ. В результате такой децентрализации закупки электроэнергии для всего ЮФУ в 2011г. составили 300 млн. руб. по 4 самостоятельным контрактам с четырьмя поставщиками. По нашим оценкам, централизация лишь закупки электроэнергии на уровне ЮФУ через составление единого контракта и конкурентного отбора одного поставщика позволит сэкономить не менее 25 млн. руб. Аналогичные выводы можно сделать и относительно всех других закупок, в частности централизации закупок билетов и бронирования мест в гостиницах для командированных сотрудников

ЮФУ у единого оператора. Все это потребовало существенной переработки Положения о закупке ЮФУ как автономного учреждения.

Анализ действующего «Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»» показывает, что оно содержит ряд коррупционногенных элементов. Так, раздел 4 «Порядок планирования закупок» не содержит условий, при которых необходимо вносить изменения в Положение, а раздел 9.4.5 гласит: «Информация о проведении запроса цен, включая извещение о проведении запроса цен, проект договора размещаются Заказчиком на официальном сайте не менее чем за три дня до установленного в извещении о запросе цен дня окончания подачи заявок на участие в запросе цен». Совершенно очевидно, что неафилированный потенциальный участник торгов не сможет вовремя отреагировать на данный запрос цен, особенно если все три или некоторые из трех дней являются нерабочими днями. Нами предложено либо увеличить этот срок до 4-х дней, либо указать: «трех рабочих дней». Аналогично в разделе 9.6.2.23 указано: «При приобретении товаров и иных активов по существенно сниженным ценам, когда такая возможность существует в течение очень короткого промежутка времени...». Поскольку реализация этого случая неясна и непонятно, как доказывать этот факт или этот случай, целесообразно его конкретизировать, иначе этот случай может быть расценен как коррупционный рискованный. Нами предложено его исклю-

чить.

«Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»» в его новой, предложенной специалистами Пилотного центра госзакупок ЮФУ редакции базируется на следующих общеинституциональных принципах:

- информационная открытость закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки;
- профессионализм работников заказчика.

Для централизации закупок на уровне ЮФУ создается Отдел организации размещения заказов как структурное подразделение ФГАОУ ВПО «ЮФУ», которое осуществляет организацию и проведение процедур закупок товаров, работ услуг для нужд ЮФУ как заказчика и его филиалов (в случае если эти функции не переданы филиалу). Реализованная в новом «Положении о закупке» централизованная модель закупок автономного учреждения обеспечит рост объемов закупаемых товаров, работ, услуг, а, значит, и рост экономии финансовых ресурсов ЮФУ. Опыт такой централизации уже отработан на проведении общеуниверситетских закупках питьевой воды для кулеров, ГСМ для всех автомобилей ЮФУ, бумаги и др. Распространение этого положительного опыта на практически все закупки ЮФУ будет способствовать как повышению качества закупаемого блага, так и росту экономии как эффекта масштаба.

Литература

1. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 216-ФЗ "О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // <http://www.minfin.ru/ru/>
2. В этом году сумма госзакупок составила 13 трлн руб. 05.07.12 // <http://www.irm.ru/news/63067.html>
3. Радыгин А.Энтов Р. Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств // Вопросы экономики. – 2003. – №5.
4. Williamson O. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. N.Y., 1975.
5. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. – СПб.: Лениздат, 1996.
6. Бьюкенен Дж. Избранные труды. – М.: Таурис-Альфа, 1997.
7. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты. –М.: Дело, 2003.
8. Общеинтеграционный процесс в странах Европейского Союза создал единый европейский рынок государственных заказов. // <http://www.peppol.eu>
9. Корытцев М.А Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе. – Ростов н/Д: Содействие -XXI век, 2009.
10. По результатам опроса государственных и муниципальных заказчиков, проведенного в Пилотном центре госзакупок Южного федерального университете.
11. Centralised Purchasing Systems in the European Union. OECD Publishing, 2011.
12. Матковский С.В Управление государственными и муниципальными заказами. – Киров, 2011
13. Смотрицкая И.И. Проблемы формирования федеральной контрактной системы: теория и практика // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2010. – №2
14. Андреева А. Мировой опыт госзакупок // Бюджет. – 2008. – № 10.
15. Каранатова Л.Г. Иностранные модели управления государственными заказами: вопросы теории и практики // Управленческое консультирование. – 2011. – №1
16. Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union // Sigma Papers, OECD Publishing, 2007. № 40

Статья поступила в редакцию 18.01.2013