

ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

БЮДЖЕТ

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
имени Е.Т. ГАЙДАРА

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ
В РОССИИ И МИРЕ

*Под редакцией
И.А. Соколова*



| Издательский дом ДЕЛО |

МОСКВА | 2012

УДК 336.14:061.1
ББК 65.261.5
О 72

Серия «Инновационная экономика»

Подготовка публикуемых в серии материалов была выполнена
Институтом экономической политики им. Е. Т. Гайдара
при поддержке ОАО «РОСНАНО»
и Фонда инфраструктурных и образовательных программ

Авторский коллектив:

Белев С. Г.
Болдарева О. Е.
Золотарева А. Б.
Соколов И. А.

Особенности системы государственных закупок инновационной продукции
О 72 в России и мире / под ред. И. А. Соколова. – М. : Издательский дом «Дело»
РАНХиГС, 2012. – 518 с. – (Инновационная экономика: бюджет).

ISBN 978-5-7749-0752-6

В работе представлен комплексный анализ законодательных основ и элементов институциональной среды реализации государственных закупок инновационной продукции в мире и России, исследованы особенности применения закупочных процедур при закупках сложной и наукоемкой продукции, определены направления развития российского закупочного законодательства в части приобретения инновационной продукции.

Работа обращена к исследователям, государственным служащим, задействованным в разработке и реализации инновационной политики, а также к представителям инновационных компаний и инновационным предпринимателям.

ISBN 978-5-7749-0752-6

УДК 36.14:061.1
ББК 65.261.5

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1. Международный опыт развития институциональной среды реализации государственных закупок инновационной продукции	9
1.1. Общие основы законодательства о государственных закупках в мире	9
1.2. Анализ закупочного законодательства отдельных стран с учетом особенностей регулирования приобретения инновационной продукции	15
2. Анализ российского законодательства в сфере управления государственными закупками инновационной продукции	207
2.1. Общие положения законодательства о размещении заказов на поставки товаров (работ, услуг)	209
2.2. Перечень способов размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг)	256
2.3. Положения российского законодательства, обеспечивающие возможности для закупки инновационной продукции.	278
3. Статистика приобретения инновационных товаров, работ, услуг в России на федеральном уровне в 2010 году	322
3.1. Проблема определения «инновационности» товаров, работ, услуг	322
3.2. Общая характеристика федеральных закупок «инновационных» благ	324
3.3. Распределение заказов «инновационных» благ по их размеру.	325
3.4. Закупки «инновационных» благ по заказчикам	326

3.5. Закупки «инновационных» благ по срокам исполнения	330
3.6. Закупки «инновационных» благ по типам закупочных процедур	331
4. Исследование особенностей применения закупочных процедур при закупках инновационной продукции	334
4.1. Анализ и разработка подходов, выделение категорий «доверительных» товаров, работ услуг для целей организации закупок для государственных нужд.	334
4.2. Оценка возможности применения критерия стоимости владения в закупочных процедурах.	392
4.3 Роль технических требований при закупке (потенциально) инновационной продукции	446
4.4. Роль антимонопольного законодательства при закупке (потенциально) инновационной продукции	464
5. Перспективы развития российского закупочного законодательства и их возможные по следствия для организации закупки инновационной продукции	466
Приложение. Данные по закупке инновационных благ в 2010 году	482
Список литературы	507

Введение

Закупки инновационной продукции, прежде всего, характеризуются тем, что предметом заключаемого государственного контракта выступают работы, в результате которых должен быть создан уникальный интеллектуальный продукт. В связи с тем что точно заранее описать результаты работ если не принципиально невозможно, то крайне затруднительно, формирование требований к закупаемой инновационной продукции является ключевой проблемой инновационных закупок. За рубежом она решается путем выбора соответствующего специфике закупаемого объекта способа размещения заказа, предусматривающего уточнение технического задания в процессе конкурентных переговоров или первого этапа многоэтапного (двухэтапного) конкурса. Такая возможность Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ не предусмотрена.

При этом проблема закупок инноваций куда более сложна. Действительно, с одной стороны, заказчик не может точно описать в конкурсной документации требования к закупаемой продукции, так как самой целью конкурса является именно поиск инноваций², но с другой стороны, поставщик не может подать альтернативное инновационное предложение, не от-

¹ Российская газета. 2005. 28 июля.

² Особенности госзакупок НИОКР. <http://www.goszakupki.ru/acts/science.htm>

вечающее требованиям заказчика к закупаемой продукции. Тем самым российское закупочное законодательства дважды ставит барьер на пути приобретения инноваций — как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика.

Значительной спецификой закупок инновационной продукции обладает оценка предложений поставщиков. Исходя из значимости государственных закупок инновационной продукции для развития всех отраслей экономики, закупки такой продукции зачастую характеризуются значительными убытками от возможного неисполнения или ненадлежащего исполнения заключаемого государственного контракта. Наиболее частыми причинами подобных неисполнений является недостаточная квалификация и /или недобросовестность исполнителя работ. Так как государственный заказчик зачастую вынужден принимать решение при определении победителя конкурса только на основе деклараций потенциального разработчика, изложенных в его заявке, крайне важным становится условие предъявления к участникам более жестких квалификационных требований за счет имеющейся у него репутации и опыта проведения аналогичных работ.

Еще одной проблемой закупки инновационной продукции является своевременность выполнения государственного заказа. Решение этой проблемы лежит в плоскости параллельных заказов, использования бонусов за разработку наиболее перспективной в техническом плане и конкурентоспособной продукции/технологии, заключения длительных контрактов (контрактов жизненного цикла) на сопровождение внедрения разработки.

Совершенно очевидно, что в рамках закупочного законодательства должны быть отдельно урегулированы существующие нюансы и особенности поставки инновационной продукции, как то: объективная неполнота технического задания, необходимость многоэтапных процедур уточнения задания с помощью поставщиков, необходимость параллельного хода инновационных разработок, необходимость превалирования в критериях оценки качественных критериев, необходимость законодательного регулирования публичной экспертизы и квалификационных требований к экспертам и т.п. Эти и другие специфические вопросы регулирования закупок инновационной продукции являются предметом настоящего исследования.

1. Международный опыт развития институциональной среды реализации государственных закупок инновационной продукции

1.1. ОБЩИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ В МИРЕ

За последние 15–20 лет осуществлялось много международных инициатив, так или иначе связанных с унификацией и стандартизацией закупочных процедур отдельных стран. Можно выделить следующие крупные инициативы:

- инициативы ООН (*UNCITRAL Model Law*);
- инициативы по линии ВТО и торговых блоков (*GPA*, двусторонние договоры);
- инициативы по линии ОЭСР и ЕС (*DAC*, *SIGMA*);
- инициативы по линии Всемирного банка (*CPAR*);
- инициативы по линии ЕС в рамках европейской интеграции.

Первой попыткой унификации закупочных процедур в международном масштабе можно считать *инициативу Комиссии ООН по праву международной торговли (UNCITRAL)*. В начале 90-х гг. рабочей группой этой Комиссии был разработан Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг. Этот Типовой закон¹, принятый ЮНСИТРАЛ 16 июля 1993 г., призван оказывать государствам помощь в реформировании и обновлении их законодательства о процедурах закупок. Типовой закон предусматривает процедуры, направленные на достижение целей развития конкуренции, обеспечения прозрачности, справедливости и объективности в процессе закупок и тем самым обеспечения их максимальной экономичности и эффективности. Чуть позднее, в 1994 году было также опубликовано Руководство по применению этого закона. Именно Типовой закон ЮНСИТРАЛ лег в основу законодательного обеспечения большинства национальных моделей закупочных систем. Принятие Типового закона в новой редакции состоялось летом 2011 г.

Параллельно с работой ООН осуществлялись *унификация процедур государственных закупок по линии торговых союзов и объединений* (ВТО, НАФТА, соглашение о торговле между США и ЕС, двусторонние торговые соглашения). Основным мотивом этой деятельности стало осознание того, что международные торговые соглашения — двусторонние, региональные или многосторонние — являются механизмом, посредством которого национальные правительства могут регулировать доступ на внутренние рынки государственных закупок. Результатом этой работы стало принятие Соглашения о государственных закупках (GPA — *Agreement on Government Procurement*) в рамках ВТО и многочисленные поправки в торговых соглашениях, регламентирующие доступ иностранных компаний к рынкам государственных закупок других стран. Следует отметить, что принципы ВТО по закупочному процессу являются добровольными и распространя-

¹ Доступен на сайтах: http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1993Model.html; <http://zakonrus.ru/asmap/convuncitrall.htm>

ются только на страны, подписавшие многостороннее Соглашение о государственных закупках. В настоящий момент это соглашение ратифицировано только 28 странами. Большинство развивающихся стран в силу различных причин воздержались от участия в этой инициативе.

Большое влияние на формирование закупочных систем развивающихся стран оказали инициативы ОЭСР и Европейского союза (работа в рамках проектов *OECD—DAC* и *OECD—SIGMA*).¹ В рамках этих исследований была разработана методика оценки национальных закупочных систем, накоплен и обобщен значительный фактологический материал по закупочным процедурам большой группы развивающихся стран, выработаны практические рекомендации по устранению выявленных недостатков. Поскольку объемы выделяемой финансовой помощи по развитию часто ставились в зависимость от прогресса в устранении выявленных недостатков в системе государственных закупок, эти инициативы привели к существенной унификации закупочных процедур стран-получателей субсидий и грантов по линии ОЭСР и ЕС. Реализуемые в рамках этих проектов мероприятия были преимущественно направлены на борьбу с коррупцией и обеспечение целевого расходования финансовой помощи. Работа осуществлялась в тесном взаимодействии с Всемирным банком.

Определенной степени унификации закупочных процедур способствовала также *инициатива Всемирного банка* по оценке закупочных систем отдельных стран (так называемого *CPAR — Country Procurement Assessment Report*). Эти доклады дают оценку сильных и слабых сторон закупочных процедур отдельных развивающихся стран и содержат практические рекомендации по устранению выявленных недостатков. Влияние этой работы на улучшение функционирования национальных за-

¹ *DAC — Development Assistance Committee* (Комитет по оказанию помощи в развитии), *SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management* (Поддержка инициатив по улучшению государственного управления). Совместные инициативы ОЭСР и Европейского союза, финансируемые преимущественно за счет средств ЕС.

купочных систем исследовано недостаточно в том смысле, что эти доклады фокусируются главным образом на юридическом аспекте вопроса — т. е. были ли приняты соответствующие законодательные поправки. Вопросы качественного улучшения — реальной бюджетной экономии от принятия поправок в законодательстве, усиления конкуренции, прозрачности, борьбы с коррупцией, отдачи от внедрения новых процедур — остаются за рамками этих исследований¹.

Определенную роль в унификации закупочных процедур сыграли также *интеграционные процессы в рамках Европейского союза*. Общеввропейские законодательные акты, регламентирующие порядок государственных закупок, становятся обязательными для исполнения новыми странами-членами. Среди таких актов можно назвать, например, Директиву 2004/17/ЕС от 31 марта 2004 г. «О координации закупочных процедур предприятий, предоставляющих услуги в сфере водоснабжения, электроэнергетики, транспорта и почты» и Директиву 2004/18/ЕС «О координации процедур по выбору контрактов на проведение работ и предоставление услуг в общественных интересах»². Унификация закупочных процедур в рамках ЕС не ограничивается только приведением национального законодательства в соответствие с европейскими стандартами. Большая работа по выработке методических и практических рекомендаций для операторов закупочного рынка проводится на уровне неправительственных организаций, например, Европейской сети закупок для общественных нужд³.

¹ Simon J. Evenett, Bernard M. Hoekman. International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies. OECD, 2005.

² Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (Official Journal L 134, 30/04/2004 P. 0001–0113). Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts (Official Journal L 134, 30/04/2004 P. 0114–0240). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:En:HTML>.

³ Европейская сеть закупок для общественных нужд (PPN — *European Public Procurement Network*) — неправительственная организация, объединяющая

Принятие Директив ЕС 2004/17 и 2004/18 создало для стран — членов ЕС обязательства по приведению национального законодательства в области госзакупок в соответствие с положениями этих Директив. Новые Директивы ввели ряд новых инструментов и механизмов, отражающих растущую потребность в ясности, модернизации и упрощении европейского законодательства в области госзакупок.

Одной из основных целей нового законодательства является упрощение процесса госзакупок и предоставление заказчиком большего выбора методов закупок. Эта цель была достигнута, при этом наиболее значимыми изменениями стали внедрение рамочных соглашений, органов централизованных закупок, электронных закупок, конкурентного диалога, технических спецификаций, основанных на результате, и экологических требований.

В 15 первых странах — членах ЕС системы государственных закупок развивались эволюционно, что естественно привело к возникновению самых разных организационных моделей. По большей части они сохранили в значительной степени децентрализованные структуры и модели организации системы госзакупок. При этом на центральном уровне государственного управления сохранились немногочисленные функции разработки стратегии и законодательства, в то время как отдельные функции, например консультативной поддержки и повышения компетенции, являются совместной обязанностью с региональными и местными органами власти и другими участниками процесса, включая и частный сектор.

Напротив, большинство стран, которые недавно присоединились к ЕС, создали сравнительно сильные центральные организации в рамках своих правительственных структур. Эти органы получили большие полномочия, охватывающие как основные, так и дополнительные функции в области госзакупок. Данное обстоятельство было обусловлено несколькими факторами:

государственных служащих, работающих в области закупок, а также представителей бизнеса и сторонних экспертов. Членами *PPN* являются практически все европейские страны независимо от их членства в ЕС.

- Реализация нового, рыночно-ориентированного законодательства в области госзакупок, часто в очень короткие сроки, потребовала эффективной и быстрой мобилизации усилий и поддержки со стороны правительства. Самым эффективным средством для решения этой задачи является создание централизованного учреждения с задачами и полномочиями координации, управления и поддержки реализации законодательства.
- Когда эти страны получили статус кандидата в ЕС, они получили дополнительные обязательства по корректному переносу и эффективной реализации законодательства ЕС в рамках своих систем, в том числе и в области госзакупок.

Правовые основы органов госзакупок, находящихся внутри структуры министерства или иной правительственной структуры, обычно являются частью общего законодательства, регулирующего организацию и порядок работы правительства. Например, функции госзакупок, осуществляемые Министерством финансов Эстонии, регулируются Актом о Правительстве Республики, аналогичные функции Правового Директората Франции — Декретом Премьер-министра, а функции латвийского Государственного агентства электронных госзакупок — законом о Кабинете министров.

Напротив, правовые основы специализированных учреждений или агентств по госзакупкам часто регулируются в законе о государственных закупках. Так, например, происходит в отношении Государственного агентства по закупкам в Болгарии, Совета по госзакупкам в Венгрии, Управления общественных работ в Италии, Бюро мониторинга госзакупок в Латвии, Офиса государственных закупок в Польше и Офиса государственных закупок в Словакии. Правовыми основами Управления государственной торговли в Великобритании является Постановление министерства, а для итальянского COnSIP — это законодательное постановление и два министерских постановления.

Юридические основания для деятельности корпоративных центральных органов госзакупок, таких как *BVG* в Австрии и *Hansel Ltd.* в Финляндии, часто регулируются законодатель-

ством о компаниях, наряду с законом или постановлением, дающим этой компании полномочия выполнять определенные функции госзакупок.

Значение правовых основ центрального органа госзакупок зависит от уровня нормативного акта, которым они установлены. Если данное учреждение регулируется постановлением министерства или внутренним уставом, регулирующим организационную структуру и порядок работы правительства, то министр или правительство в целом могут изменять его функции или прерогативы и даже вообще ликвидировать его, не прибегая к законодательным процедурам. Такое устройство делает данное учреждение зависимым от правительства. Если же учреждение госзакупок регулируется актом парламента или законом, тогда любые изменения функций и прерогатив этого учреждения подлежат одобрению парламентом (если правительство не уполномочено законом на проведение таких изменений). Эта зависимость от одобрения парламента дает учреждению определенную независимость от правительства, и эта независимость еще более возрастает, если правовые основы полностью или частично регулируются в Конституции.

1.2. АНАЛИЗ ЗАКУПОЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН С УЧЕТОМ ОСОБЕННОСТЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ

1.2.1. СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Положения закупочного законодательства США, обеспечивающие возможности для закупки инновационной продукции

Определение надежности потенциальных поставщиков

Как и в большинстве стран, в США при закупках применяется предквалификация, которая, в частности, позволяет ограничить круг участников закупочных процедур при закуп-

ке сложных работ и услуг, включая НИОКР, лицами высшей квалификации. Вопросам определения того, являются ли потенциальные поставщики (подрядчики) и субпоставщики (субподрядчики) надежными (ответственными), посвящена подчасть 9.1 Положения о федеральных закупках.

Указанная подчасть применяется ко всем предложенным контрактам с любым поставщиком, который находится:

- 1) в США или на удаленных территориях США либо
- 2) в ином месте, если применение этой подчасти Положения не противоречит законам или обычаям, действующим в месте нахождения поставщика.

Подчасть 9.1 Положения не применяется к предложенным контрактам:

- со штатами, муниципалитетами, иностранными государствами;
- с иными государственными ведомствами США и их посредническими агентствами (*instrumentalities*);
- с ведомствами по делам слепых и лиц с иными тяжелыми формами инвалидности (*Agencies for the blind or other severely handicapped*).

Покупки могут осуществляться только у надежных потенциальных поставщиков, и только с надежными потенциальными поставщиками могут заключаться договоры.

Для осуществления покупки или заключения контракта необходимо положительное заключение контрактного офицера о надежности поставщика (*determination of responsibility*). В отсутствие информации, ясно указывающей на надежность поставщика, контрактный офицер выносит заключение о ненадежности (*determination of nonresponsibility*).

Положение специально объясняет, что заключение контракта с поставщиком на основании лишь самой низкой оцененной стоимости может означать ложную экономию, если за этим следует неисполнение или какое-либо ненадлежащее исполнение, влекущее дополнительные контрактные

или административные расходы. Хотя и важно, чтобы государственные закупки осуществлялись по самым низким ценам, это не означает требования заключать контракт с поставщиком лишь потому, что тот предлагает самую низкую цену. Потенциальный поставщик несет бремя доказывания своей надежности (ответственности) (*responsibility*), а также при необходимости надежности (ответственности) предлагаемых им субпоставщиков.

Общие нормы. Чтобы быть признанным надежным, потенциальный поставщик должен:

- располагать достаточными финансовыми средствами для исполнения контракта или иметь возможность получить их;
- быть в состоянии соблюдать требуемый или предлагаемый график поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) с учетом всех существующих коммерческих обязательств как относящихся, так и не относящихся к государственным заказам;
- иметь удовлетворительный отчет о результатах деятельности (*performance record*). Однако потенциальный поставщик не может быть признан надежным или ненадежным исключительно на основании отсутствия истории результатов соответствующей деятельности, поскольку иное не предусмотрено специальными нормами (см. ниже);
- иметь удовлетворительные свидетельства порядочности (*integrity*) и деловой этики;
- располагать необходимой организационной структурой, опытом, бухгалтерским и оперативным контролем и техническими навыками или иметь возможность получить их (включая при необходимости такие составляющие как процедуры технического контроля, систему контроля имущества, меры обеспечения качества и программы обеспечения безопасности, применимые к материалам (работам, услугам), которые должны производиться (выполняться, оказываться) потенциальным поставщиком и субпоставщиками);

- располагать необходимыми производственным, строительным и техническим оборудованием и сооружениями или иметь возможность получить их;
- удовлетворять иным установленным требованиям и иметь право на получение заказа в соответствии с применимым законодательством.

Специальные нормы. Если это необходимо для конкретной закупки или категории закупок, контрактный офицер разрабатывает с помощью соответствующих специалистов специальные требования надежности. Специальные требования могут быть особенно желательны в случаях, когда практика показывает, что для надлежащего исполнения контракта требуются необычные профессиональные знания (опыт) или специализированные производственные мощности. Специальные требования излагаются в приглашении (и указываются в таком качестве) и распространяются на всех подателей предложений.

Например, заключение контрактов на продовольственное снабжение возможно только с теми потенциальными поставщиками, которые удовлетворяют основным нормам (см. выше) и в отношении которых вынесено положительное заключение в соответствии с установленными для заказчика санитарно-гигиеническими нормами и процедурами.

По общему правилу основные потенциальные поставщики (подрядчики) (*prime contractors*) ответственны за определение надежности своих субпоставщиков (субподрядчиков). Определение надежности потенциального субпоставщика может повлиять на то, как будет определена заказчиком надежность основного потенциального поставщика. От потенциального поставщика может потребоваться представление письменного свидетельства надежности предлагаемого субпоставщика.

Если это соответствует интересам заказчика, надежность потенциального субпоставщика может определить непосредственно контрактный офицер (например, если речь идет о медицинском снабжении, срочной необходимости, выполнении значительного объема субпоставщиками). В этом случае для определения надежности субпоставщика заказчик

определяет его соответствие тем же нормам, которым должен соответствовать основной поставщик.

Прежде чем заключить контракт, стоимость которого превышает пороговую величину упрощенных закупок, контрактный офицер должен справиться с Федеральной системой информации о результатах деятельности и порядочности получивших заказы поставщиков (*Federal Awardee Performance and Integrity Information System — FAPIIS*), доступной на сайте www.ppirs.gov (выбрать FAPIIS).

Контрактный офицер для определения надежности поставщика должен учесть всю информацию о нем, содержащуюся в FAPIIS, и иную информацию о результатах прошлой деятельности¹. Контрактный офицер обязан тщательно оценить значимость и актуальность содержащейся в FAPIIS информации и то, какое отношение она имеет к данным закупкам.

В случае получения из FAPIIS актуальной информации об уголовном, гражданском или административном производстве в связи с заключением или исполнением государственного контракта; о расторжении государственного контракта в связи с неисполнением обязательств; о заключениях о ненадежности по причине отсутствия у поставщика удовлетворительного отчета о результатах деятельности или удовлетворительных свидетельств порядочности и деловой этики; о сопоставимой информации в отношении гранта — контрактный офицер должен, если поставщик еще не был отстранен (на определенный разумный период) от участия в качестве поставщика в государственных контрактах или в качестве субпоставщика по одобренным заказчиком субконтрактам² и не был (временно) дисквалифицирован³:

- незамедлительно запросить такую дополнительную информацию у подателя предложения, которую податель предложения считает необходимой для доказательства своей надежности контрактному офицеру, и

¹ Подробнее см. подчасть 15.42 Положения.

² Подробнее об отстранении (*debarment*) см. 9.406 Положения.

³ Подробнее о дисквалификации (*suspention*) см. 9.407 Положения.

- уведомить, прежде чем продолжать процедуру определения победителя, в соответствии с установленными для ведомства процедурами, должностное лицо ведомства, ответственное за инициирование процедуры принятия решения об отстранении или дисквалификации, если информация представляется подходящей для рассмотрения указанным должностным лицом.

Контрактный офицер отражает в досье по каждому контракту, сумма которого превышает пороговую величину упрощенных закупок, результаты рассмотрения содержащейся в FAPIS информации в ходе каждой процедуры определения надежности, а также действия, предпринятые по результатам рассмотрения этой информации.

Типы контрактов в зависимости от подхода к ценообразованию

В отличие от России, где цена государственного и муниципального контракта по общему правилу является твердой, в США заказчикам и подрядчикам предоставляются широкие возможности выбирать и заключать контракты различных типов. Это позволяет проявлять должную гибкость при закупках широкого ассортимента товаров (работ, услуг), требующихся для удовлетворения государственных нужд, с учетом их специфики. Преимущества такого подхода особенно очевидны применительно к договорам о выполнении НИОКР и наладке производства инновационной продукции, которые сопряжены с повышенными рисками исполнителя.

Типы контрактов различаются в зависимости от:

- степени и сроков ответственности, принимаемой на себя поставщиком за стоимость исполнения договора;
- величины и характера стимула, который дается поставщику ради достижения или превышения определенных заказчиком целевых показателей деятельности.

В зависимости от применяемого принципа ценообразования контракты подразделяются на две основных категории: кон-

тракты с фиксированной ценой (*fixed-price contracts*) и контракты с возмещением затрат (*cost-reimbursement contracts*). Конкретные типы контрактов находятся в диапазоне от контрактов с фиксированной твердой ценой, где поставщик полностью несет ответственность за стоимость исполнения и получаемую в результате прибыль (или убыток), до контрактов с возмещением затрат и фиксированным вознаграждением (*cost-plus-fixed-fee*), где поставщик несет минимальную ответственность за стоимость исполнения, а вознаграждение (прибыль) фиксируется. В промежутке между этими двумя типами находятся различные стимулирующие контракты (*incentive contracts*), где ответственность поставщика за стоимость исполнения или меры по стимулированию поставщика к достижению определенных заказчиком целей устанавливаются с учетом неопределенности, которую предполагает исполнение контракта.

Контракты, заключаемые по результатам открытых торгов, должны предусматривать фиксированную твердую цену либо фиксированную цену с возможностью корректировки в определенных пределах (*fixed-price contracts with economic price adjustment*).

Контракты, заключаемые по результатам переговорных процедур, по общему правилу могут быть любого типа или сочетания типов, которые соответствуют интересам заказчика.

Прямо исключается возможность использования контрактов, предусматривающих компенсацию расходов и вознаграждение подрядчика (исполнителя), определяемое в виде процента от суммы расходов (*cost-plus-a-percentage-of-cost*).

Контракт с фиксированной ценой предусматривает либо твердую цену, либо в определенных случаях корректируемую цену. Контракты с корректируемой ценой могут предусматривать предельную цену (*ceiling price*), целевую цену (*target price*) или оба указанных вида цены. Поскольку контрактом не установлено иное, предельная цена или целевая цена подлежит корректировке лишь в силу положений контракта, предусматривающих справедливую корректировку или иной пересмотр цены контракта при определенных обстоятельствах. Контрактный офицер должен пользо-

ся контрактами с фиксированной твердой ценой или с фиксированной корректируемой ценой (*fixed-price with economic price adjustment*) при приобретении в основном доступных на рынке товаров (работ, услуг) (*commercial items*).

Контракт с возмещением затрат (*cost-reimbursement contract*) предусматривает уплату суммы понесенных расходов в предусмотренных контрактом пределах. Таким контрактом устанавливается общая сметная стоимость, которую поставщик (подрядчик) не может превысить (кроме как на свой риск) без санкции контрактного офицера.

Контракты с возмещением затрат используются только в случаях, когда:

- обстоятельства не позволяют заказчику определить свои потребности достаточно точно, чтобы мог использоваться контракт с фиксированной ценой, либо
- исполнение контракта предполагает неопределенность, которая не позволяет рассчитать затраты достаточно точно, чтобы мог использоваться контракт с фиксированной ценой.

Запрещается использование контрактов с возмещением затрат для закупки доступных на рынке товаров (работ, услуг).

Положение прямо предусматривает следующие разновидности контрактов с возмещением затрат:

- контракт с возмещением затрат без выплаты поставщику вознаграждения (*cost contract*);
- контракт с распределением затрат (*cost-sharing contract*);
- контракт с возмещением затрат плюс поощрительное вознаграждение (*cost-plus-incentive-fee contract*);
- контракт с возмещением затрат плюс премии (*cost-plus-award-fee contract*);
- контракт с возмещением затрат плюс фиксированное вознаграждение (*cost-plus-fixed-fee contract*).

Контракт с возмещением затрат без выплаты поставщику вознаграждения (*cost contract*) может быть уместен для вы-

полнения НИОКР, особенно когда в качестве поставщика выступает научное или образовательное учреждение или иная некоммерческая организация.

Контракт с распределением затрат (*cost-sharing contract*) — контракт, по которому вознаграждение поставщику не выплачивается, а затраты поставщика возмещаются лишь в оговоренной части. Такой контракт может использоваться в случае когда поставщик соглашается покрыть часть затрат в расчете на получение существенных выгод.

Контракт с возмещением затрат плюс поощрительное вознаграждение (*cost-plus-incentive-fee contract*) — контракт, согласно которому изначально согласованное вознаграждение подлежит последующей корректировке по формуле на основе отношения суммы допустимых затрат (*allowable costs*) к сумме плановых затрат (*target costs*).

Контракт с возмещением затрат плюс премии (*cost-plus-award-fee contract*) — контракт, предусматривающий вознаграждение, состоящее из изначально устанавливаемой базовой суммы (может быть нулевая) и суммы премии, размер которой определяется по усмотрению заказчика по результатам оценки качества исполнения контракта.

Контракт с возмещением затрат плюс фиксированное вознаграждение (*cost-plus-fixed-fee contract*) — контракт, предусматривающий выплату поставщику изначально зафиксированного согласованного вознаграждения. Фиксированное вознаграждение не меняется вместе с фактическими затратами, но может корректироваться в зависимости от изменений в выполняемой по контракту работе. Такой контракт позволяет обеспечивать выполнение работы, которая иначе представляла бы для поставщика слишком серьезный риск, но дает поставщику лишь минимальный стимул к контролю затрат.

Заключение контракта с возмещением затрат плюс фиксированное вознаграждение может быть целесообразным, например:

- для проведения исследования или предварительной разведки (предварительного изучения), когда требуемый объем работы неизвестен;

- для проведения разработок и испытаний, когда использование контракта с возмещением затрат плюс поощрительное вознаграждение нецелесообразно.

Контракт с возмещением затрат плюс фиксированное вознаграждение (*cost-plus-fixed-fee contract*) может принимать одну из двух основных форм — контракт с оплатой по факту окончания работ и контракт с оплатой по завершении оговоренного срока работы.

Контракт с оплатой по факту окончания работ (после подписания акта о приемке работ) (*completion form*) описывает объем и содержание работ через постановку определенной задачи (цели) и точное определение конечного продукта. Эта форма контракта при нормальных условиях требует от поставщика завершить и передать заказчику точно определенный конечный продукт (например, заключительный отчет об исследовании, позволившем выполнить задачу), не превышая по возможности сметной стоимости, что является условием выплаты полной суммы фиксированного вознаграждения. Однако если работа не может быть выполнена без превышения сметной стоимости, заказчик может требовать выполнения большего объема работ без увеличения вознаграждения, если увеличит сметную стоимость.

Контракт с оплатой по завершении оговоренного срока работы описывает объем и содержание работ в общих чертах и обязывает подрядчика затрачивать определенное время и прилагать определенные усилия к выполнению работы в течение фиксированного периода. Если заказчик признает исполнение подрядчиком своих обязанностей по контракту удовлетворительным, фиксированное вознаграждение выплачивается по истечении согласованного сторонами периода времени безотносительно к достижению результата. Продолжение выполнения той же работы предполагает новое размещение заказа с новым урегулированием вопросов о затратах и вознаграждении.

Контракт с оплатой по факту окончания работ является более предпочтительным, чем контракт на выполнение работы в течение срока, в случаях когда работа или определенные

ее этапы могут быть определены с точностью, достаточной для расчета сметы, в пределах которой от подрядчика можно ожидать выполнения работы.

В проектах, где вслед за проведением исследований и разработок требуется соответствующее производство, при нормальных условиях рекомендуется переходить от контрактов с возмещением затрат к контрактам с фиксированной ценой по мере того как проектные решения (*designs*) становятся более определенными, риски снижаются, а технологическая подготовка производства, оборудование и процессы совершенствуются и выдерживают испытания. По общему правилу заказчику не рекомендуется принимать окончательного обязательства по оплате разработки и испытания определенного продукта до тех пор, пока предварительные исследования не укажут на высокую степень вероятности выполнимости разработки и пока заказчик не определит свои минимальные требования и желаемые цели в отношении эксплуатационных характеристик продукта и график работ.

Закупки исследований и разработок

Закупке исследований и разработок (*research and development*) посвящена часть 35 Положения о федеральных закупках.

Положение не дает общего определения «исследований», но объясняет по отдельности термины «фундаментальные исследования» и «прикладные исследования».

Фундаментальные исследования (*basic research*) предполагают направленность исследований на увеличение объема научных знаний. Главной целью фундаментальных исследований является получение более полного знания или понимания изучаемого предмета, а не какое-либо практическое применение этого знания.

Прикладные исследования (*applied research*) — деятельность, которая, как правило, следует за фундаментальными исследованиями и не может быть отделимой от соответствующих фундаментальных исследований; направлена на определение и исследование прикладного потенциала научных открытий или технических усовершенствований, материа-

лов, процессов, методов, устройств или приемов; направлена на повышение современного уровня науки и техники. Когда термин «прикладные исследования» используется поставщиками (подрядчиками), он не распространяется на деятельность, основной целью которой является проектирование, разработка или испытание определенных товаров или услуг с целью их возможной реализации; эта деятельность подпадает под определение «разработок», приводимое ниже.

Термин «разработка» применительно к исследованиям и разработкам определяется Положением как систематическое использование научно-технических знаний в проектировании, разработке, испытании или оценке возможных новых изделий или услуг (либо улучшений существующих изделий или услуг) с целью выполнения определенных эксплуатационных требований или задач. Термин «разработки» распространяется, в частности, на функции технического конструирования, макетирование и технические испытания; не распространяется на субподрядные технические работы, выполняемые исключительно с целью создания дополнительного источника существующей продукции.

В случае с исследованиями и разработками выполняемые работы и используемые методы, а также вероятность самого достижения цели, как правило, не могут быть заранее точно определены. Размещение заказа на выполнение исследований и разработок должно способствовать привлечению к сотрудничеству лучших представителей научно-промышленного сообщества и обеспечивать условия для ведения работ с разумной гибкостью и минимальными трудностями администрирования.

Контракты должны использоваться лишь тогда, когда основная цель заключается в закупках работ непосредственно для блага или пользования федеральных органов власти. Если же основная цель операции заключается в стимулировании или поддержке исследований и разработок для иных общественно значимых целей, могут использоваться гранты и соглашения о совместной деятельности (*cooperative agreements*).

При выполнении исследований и разработок по контракту распределение затрат, поскольку иное не предусмотрено законом, осуществляется в соответствии с правилами, уста-

новленными Положением для «контракта с распределением затрат» (*cost-sharing contract*) — контракта, по которому вознаграждение поставщику не выплачивается, а затраты поставщика возмещаются лишь в оговоренной части.

Положением предусмотрена возможность получения заказчиком возмещения финансируемых им разовых затрат от подрядчиков, которые продают, сдают в аренду или дают разрешение использовать конечные изделия или технологии иным покупателям, чем федеральные органы власти (*Federal Government*). Такое возмещение, если оно не требуется по закону, производится согласно установленным для соответствующего ведомства правилам.

Для создания широкой базы лучших представителей научно-технического сообщества Положение обязывает ведомства, помимо выполнения требований в части обновления относящихся к государственным контрактам сведений, непрерывно вести поиск и собирать сведения относительно организаций (включая малые), обладающих достаточной для выполнения исследований и разработок квалификацией. При этом целесообразны, в частности, следующие меры:

- раннее установление и опубликование потребностей ведомства в исследованиях и разработках, включая сообщение через общеправительственную точку входа;
- сотрудничество между техническим персоналом, контрактными офицерами и государственными служащими, занимающимися вопросами малого предпринимательства (*Government small business personnel*);
- выделение ведомством контактных лиц для обращений со стороны потенциальных подрядчиков.

Положение прямо предусматривает возможность закупок исследований и разработок у объединений предприятий и компаний (*R&D pools, teaming arrangements*) с соблюдением определенных условий¹.

¹ Подробнее см. соответственно подчасти 9.7 и 9.6 Положения.

Ясное и полное техническое задание (*work statement*) в отношении области исследований (для фундаментальных исследований) или конечных целей (для разработок и прикладных исследований) имеет принципиальное значение. Техническое задание следует формулировать так, чтобы предоставлять поставщикам свободу для новаторских решений и творчества.

При фундаментальных исследованиях акцент делается на получении определенных знаний, а не на достижении заранее точно определенных конечных результатов. Это особенно справедливо для ранних (концептуальных) стадий проведения исследований и разработок.

При оценке технического задания контрактному офицеру следует удостовериться в том, что лексика, которая соответствует подходу, предполагающему обеспечение определенного уровня работы (*level-of-effort approach*) и представление отчета о результатах, не смешивается с лексикой, которая соответствует подходу, предполагающему выполнение задачи (*task-completion approach*), что зачастую требует разработки материального законченного изделия, обладающего заранее определенными рабочими параметрами. Далее, техническое задание следует формулировать в соответствии с типом и формой контракта, о заключении которого предстоит вести переговоры. Например, техническое задание для контракта с возмещением затрат с оплатой по завершении оговоренного срока работы формулируется иначе, чем техническое задание для контракта с возмещением затрат, предполагающего оплату после подписания акта сдачи-приемки работы. Различия же между техническими заданиями для контрактов с фиксированной ценой и для контрактов с возмещением затрат являются еще более явными.

При подготовке технического задания техническим и контрактным персоналом должны рассматриваться (учитываться) и при необходимости указываться в запросе предложений:

- констатация положения в исследуемой области, подлежащие выполнению задачи и цели исследований и разработок;

- вводная (вспомогательная) информация, способствующая ясному пониманию целей и требований (например, любые известные явления, способы, методология, результаты работы в смежных областях);
- информация о таких факторах как персонал, окружающая среда, интерфейсы, которые могут налагать ограничения на результаты работы;
- требования к отчетности и сведения по любым дополнительным пунктам, которые подрядчику предлагается представлять (через определенные промежутки времени) по ходу работы;
- тип и форма контракта, который намеревается заключить заказчик, и применительно к техническим заданиям по контрактам с оплатой по завершении оговоренного срока работы — предполагаемый объем требуемой профессиональной и технической работы;
- любые иные соображения, специфичные для подлежащей выполнению работы (например, любые требования к проектированию с учетом заданной стоимости).

При закупках исследований и разработок указание точных спецификаций, необходимых для открытых торгов, как правило, невозможно, и возникает необходимость проведения переговоров. Однако и здесь должны соблюдаться установленные Положением требования обеспечения «полной и открытой конкуренции».

Выбор типа контракта осуществляется контрактным офицером. Однако по причине той значимости, которую имеют для исследований и разработок технические вопросы, тип контракта следует выбирать после получения рекомендаций технического персонала. Выбор типа контракта в значительной степени определяется тем, насколько точно могут быть определены цели, требования к содержанию работы и технические спецификации.

По изложенным выше причинам для закупок исследований и разработок обычно оказываются подходящими контракты с возмещением затрат. Проведение разработок по своей природе зачастую требует использование контрак-

та с возмещением затрат плюс фиксированное вознаграждение в форме контракта, предполагающего оплату по подписании акта-приемки работы. В случаях когда использование поощрительных вознаграждений с учетом экономии затрат и на основе показателей деятельности желательно и практически осуществимо, следует рассматривать возможности заключения (в порядке предпочтительности) контрактов с фиксированной ценой и поощрительным вознаграждением и контрактов с возмещением затрат плюс поощрительное вознаграждение.

Когда уровень работы может быть заранее точно определен, краткосрочный контракт с фиксированной ценой может быть целесообразен для концептуальных разработок при проектировании систем, для решения потенциальных проблем и снижения рисков заказчика. Контракты с фиксированной ценой могут использоваться также для малых проектов, когда задачи исследований четко определены и доверие к оценке затрат достаточно для ведения переговоров о ценах.

В частности для таких случаев Положением предусмотрена разновидность контракта с фиксированной ценой — контракт с твердой фиксированной ценой на обеспечение определенного уровня работы в течение определенного периода (*firm-fixed-price, level-of-effort term contract*). По этому контракту подрядчик обеспечивает определенный уровень работы (*level of effort*) в течение определенного периода времени для выполнения работы (*work*), которая может быть определена лишь в общих чертах, а заказчик уплачивает подрядчику фиксированную сумму.

Такой контракт подходит для проведения исследований в определенных областях исследований и разработок. Создаваемым по контракту продуктом обычно является отчет о результатах, достигнутых через обеспечение требуемого уровня работы. Однако оплата производится в зависимости от обеспеченного уровня работы, а не от достигнутых результатов.

Контракт такого типа может использоваться только при соблюдении следующих условий:

- требуемая работа не может быть ясно определена иным образом;
- требуемый уровень работы заранее установлен и согласован;
- существует достаточная уверенность в том, что задуманный результат не может быть достигнут меньшими усилиями, чем оговорено;
- цена контракта не превышает 150 000 долл., поскольку более высокая цена не санкционирована гл. контрактного отдела.

Во избежание значительных затрат средств и времени контрактным офицерам следует обращаться с запросами предложений лишь к организациям, обладающим технической квалификацией для выполнения исследований и разработок в соответствующей научной или технической области. Компетентному техническому персоналу следует рекомендовать потенциальные источники, которые представляются квалифицированными с учетом:

- характеристик выполнения подобной работы в настоящее время и в прошлом;
- профессионального престижа и репутации;
- относительного положения в определенной области деятельности;
- наличия или способности приобрести профессиональные и технические возможности, включая производственные мощности, требуемые для выполнения соответствующей работы;
- иных значимых факторов.

Если запрос предложений у всех источников, которые представляются квалифицированными, изначально практически не осуществим, требуется обращаться с запросом лишь к разумному числу источников, учитывая при этом интересы конкуренции.

В запросе должно быть указано, чтобы представляющие предложения описывали свой технический и управлен-

ческий подход, указывали технические неопределенности и предлагали разрешение любых неопределенностей. В запросе следует предлагать указывать в предложениях любую планируемую передачу научной или технической работы субподрядчикам.

В запросе может присутствовать требование структурировать предложения таким образом, чтобы упростить оценку технических частей техническим персоналом. Запрос и оценку предложений следует планировать так, чтобы минимизировать затраты подрядчиков и заказчика.

В запросах предложений следует указывать, какие факторы будут учитываться при определении наиболее технически компетентного, например:

- понимание претендентом объема и содержания работ;
- подход, предлагаемый для решения научных и технических задач, либо достоинство предлагаемых идей или концепций;
- наличие и компетентность опытного инженерного, научного или иного технического персонала;
- опыт претендента;
- имеющие отношение к делу новые идеи в соответствующей области знаний;
- доступность из какого-либо источника необходимого исследовательского, испытательного, лабораторного, ремонтного оборудования.

Помимо факторов, учитываемых при определении технической компетентности, контрактный офицер должен в соответствующих случаях учитывать управленческие способности (в том числе методы управления затратами), опыт и характеристики выполнения работы в прошлом, практику передачи работы субподрядчикам и любые иные значимые критерии оценки (например, неправдоподобно низкие суммы предполагаемых затрат в предложениях для контрактов с возмещением затрат или контрактов с фиксированной ценой и поощрительным вознаграждением). Хотя затраты или цена при нормальных условиях не являются решающим фак-

тором при выборе подрядчика на выполнение исследований и разработок, их также следует учитывать, чтобы сделать выбор, позволяющий наилучшим образом удовлетворить потребности заказчика по справедливой и разумной цене.

Контрактному офицеру следует принимать необходимые меры, чтобы потенциальные исполнители полностью понимали подробное описание работы, в особенности даваемое заказчиком толкование технического задания. Если работа комплексная, контрактному офицеру следует обеспечить потенциальным исполнителям возможность давать комментарии в отношении деталей требований, указанных в техническом задании, графике контрактных работ и любых относящихся к этой работе спецификациях. Это может быть сделано в ходе предшествующей представлению предложений конференции¹.

В соответствующих случаях в запросе следует давать потенциальным исполнителям разрешение предлагать альтернативный тип контракта.

В случае когда потенциальный исполнитель выступает с инициативой переговоров по поводу имеющейся у него новой идеи или продукта, содержащих в себе результаты независимых исследований и разработок, финансировавшихся этим исполнителем в частном секторе, и эта новая идея или продукт представляет интерес для заказчика, заказчику рекомендуется вступать в такие переговоры, что само по себе не порождает обязательств заказчика заключить контракт. Однако заказчику разрешается вести переговоры непосредственно с подателем соответствующего предложения вместо проведения конкурса. Применительно к этому случаю Положение делает отсылку к подчасти 15.6, посвященной предложениям при отсутствии запроса (о чем подробнее говорится ниже в настоящем разделе).

Заказчик может издать разведочный запрос (*exploratory request*) с целью выявления идей или проделанной ранее работы в определенной области исследований. В любом таком

¹ Один из перечисленных в Положении способов заблаговременного обмена информацией с представителями отрасли. См. 15.201 Положения.

запросе должно быть ясно указано, что он не налагает на заказчика никакого обязательства и не означает твердого намерения заключить контракт.

Контракты на проведение исследований и разработок в большинстве случаев следует заключать с той организацией (в том числе любым образовательным учреждением), которая предлагает лучшие идеи или концепции и обладает наибольшей компетентностью в соответствующей области. Однако не следует заключать контракт ради привлечения возможностей и способностей, которые превышают необходимые для успешного выполнения требуемой работы.

Поскольку для контрактов на проведение исследований и разработок подготовить точные спецификации, как правило, невозможно, контрактному офицеру следует с особым вниманием проверять указываемые в запросе факторы оценки, чтобы удостовериться в их надлежащем представлении и совместимости с запросом.

Важно дать оценку предлагаемой подрядчиком смете не только для определения того, является ли она разумной, но и для получения представления относительно его понимания проекта, восприятия рисков и способности организовать и выполнить работу. В соответствующих случаях полезным средством может быть анализ затрат¹.

Поскольку выбор подрядчиков для проведения исследований и разработок производится главным образом из лучших представителей научно-технического сообщества, важно, чтобы подрядчик не передавал выполнение научной или технической работы субподрядчикам, если об этой передаче заранее не известно контрактному офицеру. В определенных Положением случаях субподряд допускается лишь с предварительной санкции контрактного офицера.

Контракт на проведение исследований и разработок должен предусматривать обязанность подрядчика представить научно-технический отчет, соответствующий задачам и содержащий данные постоянной регистрации выполненной по контракту работы.

¹ Подробнее см. 15.404–1 (с) Положения.

Ведомствам следует обеспечивать доступность результатов контрактов на проведение исследований и разработок для ознакомления другим государственным органам и частному сектору.

Контрактные офицеры должны следовать установленным для соответствующего ведомства правилам в отношении национальной безопасности, защиты данных и политики распространения новых технологий.

Финансируемые федеральным правительством центры исследований и разработок (Federally Funded Research and Development Centers) (далее — ЦИР) создаются для удовлетворения некоторых особых долгосрочных потребностей в исследованиях и разработках, которые не могут удовлетворяться столь же эффективно собственными силами или силами привлекаемых со стороны подрядчиков. ЦИР позволяет использовать ресурсы частного сектора для выполнения задач, неразрывно связанных с миссией и работой финансирующего ведомства. Для выполнения своих обязательств перед финансирующим ведомством ЦИР обладает повышенными по сравнению с характерными для нормальных договорных отношений возможностями доступа к государственным данным и данным о поставщиках, в том числе к конфиденциальным и собственным данным, а также возможностями использовать работников и монтажное оборудование и объекты недвижимости. От ЦИР требуется осуществлять свою деятельность сообразно его особым отношениям с государством, действовать в интересах общества объективно и независимо, быть свободным от организационных коллизий интересов и представлять финансирующему ведомству полную отчетность о своих делах. Особые возможности в части пользования информацией, монтажным оборудованием и объектами недвижимости предоставляются ЦИРа́м не для конкуренции с частным сектором. В то же время ЦИР может выполнять работу не только для финансирующего его ведомства, если такая работа не может быть выполнена частным сектором.

ЦИРы эксплуатируются, управляются и (или) администрируются в качестве автономной организации или отдельного рабочего подразделения головной организации либо универ-

ситетом или консорциумом университетов, иной некоммерческой организацией, либо промышленной фирмой.

Ради обеспечения непрерывности деятельности ЦИРов и привлечения к работе в них высококвалифицированных кадров поощряются долгосрочные отношения государства с ЦИРами. Эти отношения должны способствовать тому, чтобы ЦИР поддерживал высокий уровень компетентности в своей области (областях) знаний, объективность и независимость, сохранял знание нужд своего спонсора (спонсоров) и способность быстрого реагирования.

Между ведомством (ведомствами) и ЦИР заключается письменное спонсорское соглашение. Термином «спонсор» обозначается орган исполнительной власти, который управляет, администрирует, отслеживает, финансирует и отвечает за общее использование ЦИР. Спонсорство нескольких ведомств возможно, когда одно из них соглашается выступать в качестве «главного спонсора», ответственного за управление, администрирование или отслеживание общего использования ЦИР. Применительно к спонсорству нескольких ведомств под «спонсором» понимается главный спонсор.

Спонсорское соглашение может принимать различные формы. Возможно его включение в контракт между ведомством (ведомствами) и ЦИР или в иной юридический документ, по которому ЦИР выполняет работу, либо оформление в виде отдельного письменного соглашения. При этом независимо от формы это соглашение должно быть ясно обозначено именно как спонсорское соглашение. В спонсорском соглашении или во внутренних актах ведомства-спонсора должны содержаться как минимум следующие данные:

- указание цели и миссии ЦИР;
- положения об упорядоченном прекращении действия или о невозобновлении соглашения с ЦИР, о распоряжении активами и урегулировании долгов. Ответственность за капитализацию ЦИР должна быть определена таким образом, чтобы принадлежность активов могла быть «легко и справедливо» установлена по прекращении отношений ЦИР со спонсором (спонсорами);

- положение об установлении нераспределенных доходов (резервов) и разработке плана их использования и распоряжения ими;
- запрет на конкуренцию ЦИР с каким-либо не являющимся ЦИР предприятием в ответ на сделанный каким-либо федеральным ведомством запрос предложения, не относящегося к деятельности ЦИР. Устанавливать такой запрет не требуется в отношении какой-либо головной организации или дочерней структуры головной организации применительно к ее деятельности, не связанной с ЦИР. Ответы на запросы о представлении информации, сведений о квалификации или возможностях допускаются, поскольку спонсором не установлено ограничений;
- указание о том, может ли ЦИР принимать заказы от структур, не являющихся его спонсорами. Если принятие таких заказов возможно, указание подлежащих применению процедур наряду с указанием любых ограничений в отношении не являющихся спонсорами структур, от которых возможно принятие заказов (иные федеральные ведомства, органы власти штатов или муниципалитетов, некоммерческие или коммерческие организации и др.).

В спонсорском соглашении или во внутренних актах ведомства-спонсора также могут в случае надобности содержаться, например:

- указание составляющих затрат, требующих предварительного согласования в случаях использования контрактов с оплатой фактических затрат;
- соображения, влияющие на ведение переговоров относительно вознаграждений в случаях, когда выплата вознаграждений признается спонсором (спонсорами) уместной.

Срок действия спонсорского соглашения не может превышать 5 лет, но оно может возобновляться по результатам пе-

риодической ревизии (см. ниже) всякий раз на срок не свыше 5 лет.

Для учреждения ЦИР или изменения его основной цели и миссии спонсор должен удостовериться в том, что:

- существующие альтернативные источники для удовлетворения запросов ведомства не могут эффективно удовлетворять особые потребности в исследованиях или разработках;
- (если принятие соответствующих мер не требуется по закону) спонсором были направлены в общегосударственную точку входа и Федеральный регистр (*Federal Register*)¹ в течение 90-дневного периода по крайней мере три уведомления о намерении ведомства выступить спонсором ЦИР или изменить основную цель и миссию ЦИР с указанием объема и характера подлежащей выполнению работы и запросом замечаний;
- существует возможность привлечения достаточно компетентных государственных специалистов для надлежащей и объективной оценки работы, выполнение которой возлагается на ЦИР;
- уведомлено Управление научно-технической политики Исполнительного управления Президента (*Executive Office of the President, Office of Science and Technology Policy*);
- установлены механизмы контроля разумности расходов на оказываемые государству услуги;
- основная цель и миссия ЦИР определены достаточно ясно, чтобы позволять разграничивать работу, выполнение которой возлагается на ЦИР, и работу, выполнение которой возлагается на иные структуры;
- поддерживается разумно стабильный уровень обеспечения ЦИР, соответствующий потребности ведомства в ЦИР и условиям спонсорского соглашения;

¹ Ежедневное издание федерального Правительства, публикующее административные акты федеральных ведомств.

- ЦИР эксплуатируется, управляется или администрируется автономной организацией или как отдельное рабочее подразделение головной организации, и от него требуется действовать в интересах общества, быть свободным от организационных коллизий интересов и представлять отчетность о своих делах (как ЦИР) главному спонсору;
- массовое (крупносерийное) производство не осуществляется, если только не разрешается законодательством;
- получена санкция гл. ведомства, выступающего в качестве спонсора.

Прежде чем продлить действие соглашения с ЦИР спонсор должен провести всеобъемлющую ревизию использования ЦИР и потребности в нем. Ревизия должна согласовываться с каждым из ведомств — спонсоров этого ЦИР, и ее проведение может увязываться с бюджетным процессом. Если спонсор приходит к заключению, что его спонсорство более нецелесообразно, он извещает другие использующие ЦИР ведомства об этом заключении и предоставляет им возможность принять спонсорство на себя. Для продолжения или прекращения спонсорства необходима санкция гл. ведомства-спонсора.

Ревизия использования ЦИР должна включать:

- изучение особых технических нужд спонсора и связанных с миссией требований, которые выполняет ЦИР, для определения того, продолжают ли они существовать и на каком уровне;
- рассмотрение возможностей использования альтернативных источников для удовлетворения нужд спонсора;
- оценку эффективности и результативности ЦИР в удовлетворении нужд спонсора, включая способность ЦИР поддерживать свою объективность, независимость, способность быстрого реагирования, компетентность в своей области (областях) знаний и знание нужд спонсора;
- определение того, продолжают ли выполняться условия, при которых возможно учреждение ЦИР, и соответствует ли спонсорское соглашение требованиям к спонсорским соглашениям (о чем говорилось выше).

Если спонсор более не нуждается в ЦИР, спонсорство может быть передано одному или нескольким иным ведомствам при наличии надлежащего обоснования. Если передачи спонсорства иным ведомствам не происходит, ЦИР подлежит упразднению.

*Программа инновационных исследований
малого бизнеса (SBIR)*

В соответствии с Законом о развитии инновационных исследований малого бизнеса (*Small Business Innovation Development Act*) 1982 г., который включен в Свод законодательства США¹, была разработана государственная программа инновационных исследований малого бизнеса (*Small Business Innovation Research, SBIR*).

В качестве целей и задач программы указывается следующее. Исследования и разработки — основные факторы роста и развития промышленности и народного хозяйства. Расходы на реализацию программ исследований и разработок выходят за пределы возможностей многих малых предприятий, и такие предприятия обладают весьма ограниченными возможностями для получения выгод, которые предоставляют программы исследований и разработок, реализуемые за счет государства. Таким образом, эти малые предприятия находятся в невыгодном положении по отношению к конкурентам. Это ослабляет конкурентную систему свободного предпринимательства и препятствует последовательному развитию народного хозяйства. Политика Конгресса заключается в том, чтобы малым предприятиям оказывалось содействие в проведении и получении выгод от исследований и разработок с целью сохранения и укрепления конкурентной системы свободного предпринимательства и народного хозяйства.

¹ См.: § 638 (Исследования и разработки) гл. 14А (Помощь малому бизнесу), книги 15 (Коммерция и торговля). Текст доступен в Интернете на сайте: http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode15/usc_sec_15_00_000_638-000-.html

Общая цель программы инновационных исследований малого бизнеса (*SBIR*) — усиление роли генерирующих инновации малых предприятий в финансируемых государством «исследованиях или исследованиях и разработках».

Специальными целями программы *SBIR* являются:

- стимулирование технологических инноваций;
- использование малого бизнеса для удовлетворения федеральных нужд в исследованиях (и разработках);
- содействие развитию и поощрение участия малых предприятий, находящихся в неблагоприятном социальном и экономическом положении, и малых предприятий, в которых не менее 51% долей участия принадлежит женщинам и которые контролируются женщинами, в технологических инновациях;
- увеличение коммерциализации в частном секторе инноваций, получаемых от федеральных исследований (и разработок), и увеличение таким образом конкуренции, продуктивности и экономического роста.

Программа *SBIR* обязывает каждое федеральное ведомство¹, у которого «внешний бюджет» на исследования превышает 100 млн долл., расходовать 2,5% общей суммы указанного бюджета на контракты и гранты малым предприятиям. Программа координируется Управлением по делам малого бизне-

¹ Термин «федеральное ведомство» (*Federal agency*) определяется как исполнительное (относящееся к исполнительной власти) агентство (*executive agency*) в соответствии с определением в § 105 книги 4 Свода законодательства США (т. е. министерство (*Executive department*) (исчерпывающий перечень приводится в § 101), государственная корпорация (*Government corporation*), независимое учреждение (*independent establishment*) или военный департамент (*military department*) в соответствии с определением в § 102 указанной книги (т. е. Департамент Сухопутных войск, Департамент ВМС, Департамент ВВС), однако не распространяется на какое-либо ведомство (*agency*), относящееся к Разведывательному сообществу (*Intelligence Community*) (как этот термин определяется в п. f подчасти 3.4 Указа Президента 12 333 или в последующих действующих вместо него указах [Текст Указа Президента 12 333 доступен в Интернете на <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12-333.html>]).

са (*Small Business Administration*)¹. Продление срока ее действия должно периодически санкционироваться Конгрессом США.

Термин «внешний бюджет» (*extramural budget*) определяется как сумма всех расходов ведомства на исследования, уменьшенная на сумму той части этих средств, которая предназначена для оплаты соответствующей деятельности, осуществляемой сотрудниками данного ведомства на принадлежащих государству и эксплуатируемых государством объектах материальной базы или посредством таких объектов. Однако при исчислении внешнего бюджета для Министерства энергетики не учитываются суммы, выделяемые на оборонные программы, связанные с атомной энергией, вооружениями или реакторами ВМС (*naval reactor programs*), а для Агентства экономического развития не учитываются суммы, выделяемые исключительно на общую институциональную поддержку международных исследовательских центров или на гранты иностранным государствам.

Термин «исследования» или «исследования и разработки» для целей посвященного исследованиям и разработкам § 638 книги 15 Свода законодательства США определяется как любая деятельность, которая представляет собой:

- систематическое, тщательное изучение, направленное на увеличение объема знания или улучшение понимания изучаемого предмета;
- систематическое изучение, направленное на применение нового знания для удовлетворения признанной потребности; или
- систематическое применение знания, направленное на производство полезных материалов, устройств и си-

¹ Относится к числу так называемых независимых агентств (*independent agencies*). Оказывает поддержку субъектам малого предпринимательства, прежде всего через организацию помощи из различных источников, включая формирование и руководство реализацией национальных программ. Подробнее см.: *Small Business Administration* (стр.) http://en.wikipedia.org/wiki/Small_Business_Administration; U. S. Code, Title 15, § 638. Research and development http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode15/usc_sec_15_00_000_638-000-.html

стем или методов, включая проектирование, разработку и совершенствование опытных образцов (*prototypes*) и новых процессов для удовлетворения определенных требований.

В программе *SBIR* вправе участвовать малое предприятие, являющееся коммерческим хозяйствующим субъектом с числом работников не более 500, принадлежащее одному или нескольким физическим лицам, которые являются гражданами или постоянными жителями — негражданами (*permanent resident aliens*) США¹.

Программа *SBIR* предусматривает заключение федеральными ведомствами соглашений о финансировании с малы-

¹ Точное определение термина «малое предприятие» для целей программы *SBIR* следующее.

Малое предприятие (*small business concern*) — предприятие (*concern*), которое на дату получения соглашений о финансировании как первой, так и второй стадии [о соглашениях о финансировании и стадиях в настоящей работе говорится ниже]:

— организовано ради получения прибыли, имеет место осуществления деловых операций (*place of business*) в США, которое осуществляет деятельность (*operates*) главным образом в пределах США или которое вносит значительный вклад в экономику США через уплату налогов или использование американской продукции, материалов или труда;

— имеет организационно-правовую форму индивидуального предпринимательства, товарищества, общества с ограниченной ответственностью, корпорации, совместного предприятия, ассоциации, траста или кооператива, причем в случае формы совместного предприятия иностранным хозяйствующим субъектам (*business entities*) не может принадлежать более 49% долей участия в этом совместном предприятии;

— по крайней мере на 51% находится во владении и под контролем одного или нескольких физических лиц, которые являются гражданами или постоянными жителями — негражданами США, причем в случае совместного предприятия каждый из образующих это совместное предприятие субъектов (*each entity to the venture*) должен по крайней мере на 51% находиться во владении и под контролем одного или нескольких физических лиц, которые являются гражданами или постоянными жителями — негражданами США; и имеет, с учетом аффилированных с ним субъектов, не более 500 работников. (Small Business Innovation Research (*SBIR*) Program Final Policy Directive. SBA Office of Technology. September 24, 2002 <http://www.zyn.com/sbir/sbres/sba-pd/pd02-S3.htm>)

ми предприятиями, представляющими лучшие по оценке соответствующих ведомств предложения. Термин «соглашение о финансировании» (*funding agreement*) определяется как любой контракт, грант или соглашение о сотрудничестве между любым федеральным ведомством и любым малым предприятием на выполнение экспериментальных, исследовательских работ или разработок, финансируемых полностью или частично федеральным правительством. Далее в настоящем разделе соглашения о финансировании, заключаемые в рамках программы *SBIR*, именуются также *SBIR*-соглашениями.

В настоящее время к ведомствам, обязанным расходовать часть внешнего бюджета по программе *SBIR*, относятся:

- Министерство сельского хозяйства (*Department of Agriculture*);
- Министерство торговли (*Department of Commerce*);
- Министерство обороны (*Department of Defense*);
- Министерство образования (*Department of Education*);
- Министерство энергетики (*Department of Energy*);
- Министерство здравоохранения и социального обеспечения (*Department of Health and Human Services*);
- Министерство национальной безопасности (*Department of Homeland Security*);
- Министерство транспорта (*Department of Transportation*);
- Агентство по охране окружающей среды (*Environmental Protection Agency*);
- Национальное управление по аэронавтике и исследованию космоса (*national Aeronautics and Space Administration*);
- Национальный научный фонд (*national Science Foundation*).

Каждое федеральное ведомство, на которое распространяется обязанность выделять средства малым предприятиям в рамках программы *SBIR*, должно:

- в одностороннем порядке определять категории проектов для включения в собственную программу *SBIR*;
- издавать запросы предложений в рамках *SBIR* согласно графику, определяемому совместно с Управлением по делам малого бизнеса;

- в одностороннем порядке определять темы исследований, указываемые в запросах предложений в рамках *SBIR*, уделяя особое внимание широким темам исследований и темам, которые продвигают одну или несколько особо значимых технологий (как установлено в определенных докладах Национальной экспертной группы по особо значимым технологиям (national Critical Technologies Panel) или ее преемника и Министра обороны);
- в одностороннем порядке получать и оценивать предложения, поступающие в ответ на предложения финансирования в рамках программы *SBIR*;
- в одностороннем порядке отбирать получателей финансирования в рамках заключаемых ведомством *SBIR*-соглашений и информировать каждого такого получателя по мере возможности о расходах получателя, которые являются допустимыми по соответствующему соглашению о финансировании;
- администрировать собственные *SBIR*-соглашения (или делегировать такое администрирование иному ведомству);
- производить выплаты получателям финансирования в рамках *SBIR*-соглашений по мере выполнения требований соглашения и во всех случаях производить выплаты получателям по таким соглашениям в полном объеме по результатам аудита не позднее истечения 12 месяцев со дня выполнения таких требований;
- ежегодно представлять отчет по программе *SBIR* Управлению по делам малого бизнеса и Управлению научно-технической политики (*Office of Science and Technology Policy*)¹;
- подготавливать как часть своего ежегодного плана работы раздел по собственной программе *SBIR* и пред-

¹ Подразделение Исполнительного управления Президента (Executive Office of the President). Подробнее см.: Office of Science and Technology Policy http://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Science_and_Technology_Policy

ставлять указанный раздел Комитету по делам малого бизнеса Сената, а также Комитету по науке и Комитету по делам малого бизнеса Палаты представителей;

- осуществлять сбор у получателей *SBIR*-соглашений информации, необходимой для оценки программы *SBIR*, и обеспечивать сохранность указанной информации;
- предусматривать и в полной мере реализовывать принципы Указа президента n 13 329 (Поощрение инноваций в производстве)¹.

С целью стимулирования и содействия развитию научно-технического новаторства, в том числе увеличения коммерциализации федеральных исследований и разработок, программа *SBIR* предусматривает конкурсный процесс, единообразный для различных федеральных ведомств, в ходе которого запрашиваются предложения и заключаются соглашения о финансировании, предусматривающие проведение исследований и разработок, изготовление продукции и (или) оказание услуг для удовлетворения установленных нужд и содействия выполнению миссий соответствующих ведомств. Указанный процесс включает три описанные ниже стадии.

Первая стадия. Осуществляется запрос предложений (под предложениями понимаются как предложения о заключении контракта, так и заявки на предоставление гранта) относительно проведения экспериментальных или теоретических исследований и разработок² для определения выполнимости описанных требований ведомства. Эти требования, определяемые в содержащихся в запросах темах, могут иметь разную степень конкретности в зависимости от потребностей ведомства. На первой стадии должны быть

¹ Текст доступен в Интернете на сайте: <http://edocket.access.gpo.gov/2004/pdf/04-4436.pdf>

² В качестве примера запроса предложений на первой стадии см.: Small Business Innovation Research. FY 2011. NOAA Program Solicitation: NOAA 2011-1. U.S. Department of Commerce http://www.oar.noaa.gov/orta/docs/NOAA_2011-1_dtd_10-13-2010.pdf

оценены научно-технические достоинства и выполнимость предлагаемого решения и качество предоставляемого малым предприятием исполнения при относительно небольших вложениях средств со стороны ведомства, после чего возможно рассмотрение вопроса о предоставлении финансовой поддержки на второй стадии.

Финансирование может предоставляться для нескольких разных предложенных решений поставленной задачи.

Предложения оцениваются на конкурсной основе. Критерии, используемые ведомством для оценки предложений, должны учитывать научно-технические достоинства и выполнимость предложения, а также его потенциал для коммерциализации. Также возможен учет стремления к сбалансированности программы по разным направлениям или особо важных потребностей ведомства.

Вторая стадия. Продолжается проведение исследований и разработок, которые проводились на завершенной первой стадии. На второй и третьей стадиях могут участвовать лишь лица, с которыми были заключены соглашения о финансировании на первой стадии.

Финансирование предоставляется в зависимости от результатов первой стадии и научно-технических достоинств и коммерческого потенциала предложения, представляемого на второй стадии. Заключаемые на второй стадии соглашения о финансировании не обязательно предполагают завершение общего объема работы, которая может требоваться для удовлетворения коммерческих или государственных нужд вне рамок программы *SBIR*. Соглашение о финансировании, заключаемое на второй стадии, может по усмотрению ведомства устанавливать процедуры в отношении соглашений третьей стадии с этим ведомством или каким-либо иным ведомством. На ведомство не возлагается обязанность предоставлять финансирование для какого-либо определенного предложения второй стадии. Коммерческий потенциал предложения включает возможности применения соответствующего решения в частном секторе, возможности применения государством или государственным подрядчиком. Коммерческий потенциал на второй стадии могут подтверждать:

- наличие у соответствующего малого предприятия опыта успешной коммерциализации результатов исследований в рамках или вне рамок программы *SBIR*;
- наличие относящихся ко второй стадии обязательств по финансированию исследований и разработок со стороны частного сектора или иных источников вне рамок программы *SBIR*;
- наличие относящихся к третьей стадии последующих (дополнительных) обязательств в отношении предмета исследований;
- иные указатели коммерческого потенциала идеи.

Третья стадия предполагает выполнение работы, которая представляет собой работу, производную от результатов либо расширение или логическое завершение работы, выполненной по ранее имевшим место *SBIR*-соглашениям, но финансируется из источников вне рамок программы *SBIR*. Работа, выполняемая на третьей стадии, как правило, ориентирована на коммерциализацию полученных в рамках программы *SBIR* результатов.

Каждый из указанных ниже видов деятельности может составлять содержание работы на третьей стадии:

- коммерческое применение результатов финансированных в рамках программы *SBIR* исследований (и разработок), финансируемое из нефедеральных источников средств¹;
- изготовление (выполнение, оказание) производных от результатов работы, выполненной по *SBIR*-соглашениям, продукции (работ, услуг), предназначенных для использования федеральным правительством,

¹ Далее в настоящей работе применительно к третьей стадии речь идет о финансируемой из федеральных источников деятельности вне рамок программы *SBIR* двух указанных ниже видов и не затрагивается природа соглашений с представителями частного сектора, которые участвующие в программе *SBIR* малое предприятие может заключать при коммерциализации результатов своих исследований (и разработок).

- финансируемое из федерального бюджета вне рамок программы *SBIR*;
- продолжение исследований и разработок, отобранных на конкурсной основе с использованием критериев экспертной оценки или научной оценки, финансируемое из государственных источников вне рамок программы *SBIR*.

Соглашение о финансировании, заключаемое на третьей стадии, хотя и предполагает выполнение работы и финансирование вне рамок программы *SBIR*, подпадает под действие определенных относящихся к этой программе правил. В частности, на такое соглашение распространяются соответствующие требования о защите данных. Участвующие в программе *SBIR* ведомства по общему правилу обязаны обеспечивать защиту от раскрытия и негосударственного использования технических данных, получаемых в результате работы, выполняемой по *SBIR*-соглашению, в течение не менее 4 лет со дня передачи последнего предмета передачи по этому соглашению (как на первой стадии, так и на второй стадии, и в случае финансирования из федеральных источников, на третьей стадии). Если уже ранее получившее финансирование по *SBIR*-соглашению малое предприятие выигрывает конкурс на заключение соглашения на выполнение работы, которая представляет собой работу, производную от результатов, расширение или логическое завершение работы, выполненной этим малым предприятием по прежнему *SBIR*-соглашению, то это новое соглашение о финансировании имеет статус *SBIR*-соглашения третьей стадии и полученные при выполнении этого соглашения технические данные подлежат защите соответствующим ведомством. Ведомство может заключить *SBIR*-соглашение третьей стадии с малым предприятием, получившим *SBIR*-соглашение на второй стадии, в любое время. Также ведомство может в любое время заключить *SBIR*-соглашение третьей стадии с малым предприятием, получившим *SBIR*-соглашение на первой стадии. Правда, следует иметь в виду, что хотя теоретически *SBIR*-соглашение третьей стадии может быть заключено

еще до завершения работы, выполняемой на первой стадии, такое заключение вряд ли будет «в наилучших интересах государства», коль скоро на первой стадии проводится исследование выполнимости задачи, на которое к тому же дается малый срок. Служащие ведомств с помощью подготовленного техническим отделом Управления по делам малого бизнеса руководства могут определять, является ли договор или соглашение *SBIR*-соглашением третьей стадии¹.

Конкурсный отбор, проводимый на первой и второй стадиях, предполагает удовлетворение соответствующих требований в части обеспечения конкуренции, установленных Законом о закупках для нужд Вооруженных Сил (*Armed Services Procurement Act*), Законом о федеральной собственности и административных службах (*Federal Property and Administrative Services Act*) и Законом о конкуренции при заключении контрактов (*Competition in Contracting Act*). Таким образом, на ведомство, желающее финансировать тот или иной проект, относящийся к третьей стадии, не возлагается обязанность проводить очередной конкурс ради выполнения соответствующих законодательных требований. Для требуемого Положением обоснования осуществления закупки без обеспечения «полной и открытой конкуренции» достаточно указать, что соответствующий проект является заказом третьей стадии, предусмотренной программой *SBIR*, который представляет собой работу, производную от результатов, расширение или логическое завершение работы, выполненной по предшествующим *SBIR*-соглашениям, и разрешается согласно Своду законодательства США².

Осуществляемая на третьей стадии деятельность может заключаться в производстве товаров, выполнении работ, ока-

¹ См.: Small Business Innovation Research (SBIR) Program Final Policy Directive. SBA Office of Technology. September 24, 2002. <http://www.zyn.com/sbir/sbres/sba-pd>

² В соответствии с 2304 (b) (2) книги 10 (Вооруженные Силы) или 253 (b) (2) книги 41 (Бюджетные контракты). Текст доступен в Интернете на сайтах: http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10/uscode10_00002304-000-.html и http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode41/uscode41_0000253-000-.html

зации услуг, в том числе выполнении исследований и разработок, или тем или иным образом сочетать в себе указанные виды деятельности.

На заказы, размещаемые у предприятия на третьей стадии, не распространяются ограничения по количеству, продолжительности, типу и цене в долларовом выражении. Не ограничивается временной промежуток между заключением *SBIR*-соглашения на первой или второй стадии и размещением заказа на третьей стадии, а также временной промежуток между размещением заказа на третьей стадии и любым последующим размещением заказа на третьей стадии.

Действующие на первой и второй стадиях ограничения по размеру предприятия, с которым возможно заключение *SBIR*-соглашения, не распространяются на заключение *SBIR*-соглашений (размещение заказов) на третьей стадии.

На третьей стадии ведомства либо учрежденные или работающие по контракту с ними предприятия, а также финансируемые федеральным правительством центры исследований и разработок, осуществляющие (организующие) исследования и разработки или производство, разработанное в рамках программы *SBIR*, должны по общему правилу отдавать предпочтение (в том числе при закупках из одного источника) получателю финансирования по *SBIR*-соглашению, разработавшему соответствующую технику (технологии). Управлению по делам малого бизнеса должно сообщаться обо всех случаях, когда ведомство привлекает для осуществления исследований, разработок или производства техники (технологии), разработанной получателем финансирования по *SBIR*-соглашению, иное предприятие, чем предприятие, разработавшее соответствующую технику (технологии), с указанием причин, по которым заключение следующего соглашения о финансировании с этим получателем финансирования по *SBIR*-соглашению нецелесообразно. Управление по делам малого бизнеса докладывает о таких случаях (в том числе выявленных им независимо) Конгрессу и может обращаться с жалобой к главе закупающей структуры соответствующего ведомства.

Предложение при отсутствии запроса

Помимо процедур размещения заказа, рассмотренных в настоящем разделе, рассчитанных на обычную ситуацию, когда инициатива закупки исходит от заказчика, Положением о федеральных закупках допускается также инициирование закупки лицом, подающим предложение заказчику при отсутствии запроса со стороны последнего (*unsolicited proposal*). Такое письменное предложение новой или новаторской идеи направляется ведомству по инициативе предлагающего с целью получения государственного заказа не в ответ на запрос со стороны ведомства и не в рамках какой-либо инициированной государством (ведомством) программы.

Благодаря предложениям при отсутствии запроса уникальные и новаторские идеи и подходы, разработанные без участия государства, могут стать доступными для использования государственными ведомствами в ходе выполнения их миссии. Представляющий предложение при отсутствии запроса имеет намерение заключить с государственным ведомством контракт на выполнение той или иной работы (например, НИОКР), которая способствовала бы выполнению миссии ведомства, что зачастую предполагает значительные вложения времени и труда со стороны предлагающего.

Предложение при отсутствии запроса должно удовлетворять следующим требованиям:

- быть новаторским и уникальным;
- быть результатом самостоятельного замысла¹ и разработки предлагающего;
- быть подготовлено в отсутствие государственного надзора, одобрения, руководства и прямого государственного участия;

¹ Предложение при отсутствии запроса считается результатом самостоятельного замысла (*independently originated*) и в случае, когда направляется в ответ на опубликованную общую констатацию потребностей заказчика.

- включать сведения, достаточно подробные для установления целесообразности государственной поддержки и полезности предлагаемой работы для решения стоящих перед ведомством задач;
- не быть опережающим предложением удовлетворения известных запросов ведомства, которые могут быть удовлетворены путем конкурентных процедур;
- не быть предложением удовлетворения ставших ранее предметом публикации запросов ведомства.

Снижению затрат времени и труда обеих сторон могут существенно способствовать предварительные контакты предлагающего с техническим или иным уполномоченным персоналом заказчика до подготовки подробного предложения при отсутствии запроса или направления ведомству находящейся в собственности предлагающего технологической информации. Ведомства должны обеспечивать для потенциальных подателей предложений при отсутствии запроса доступ к информации как минимум по следующим вопросам:

- определение и содержание (см. ниже) предложения при отсутствии запроса, приемлемого для формальной оценки;
- требования в отношении надежных потенциальных поставщиков (см. выше) и организационных коллизий интересов¹;

¹ Организационная коллизия интересов (*organizational conflict of interest*) означает, что вследствие осуществления лицом иной деятельности или наличия у него отношений с иными лицами это лицо неспособно или потенциально неспособно беспристрастно оказывать содействие заказчику или консультировать заказчика или объективность (беспристрастность) этого лица при выполнении контрактной работы иным образом нарушена (может быть нарушена) либо у лица есть преимущество в условиях недобросовестной конкуренции (*unfair competitive advantage*).

Возникновение организационных коллизий интересов наиболее вероятно при контрактах, предполагающих:

- услуги поддержки управления;
- консультативное обслуживание и иные услуги профессионального характера;

- рекомендации относительно предпочтительных способов представления заказчику идей (концепций). Такими способами могут быть, например, способы представления предложений, практикуемые в рамках тех или иных правительственных (ведомственных) программ;
- контактные лица ведомства, к которым следует обращаться за получением информации относительно рекламирования, простого оказания содействия ведомству (*contributions*) и иных видов операций, сходных с предложением при отсутствии запроса;
- источники информации о целях и задачах ведомства и сферы потенциального интереса;
- процедуры представления и оценки предложений при отсутствии запроса;
- указания относительно определения (идентификации) и обозначения (пометки) конфиденциальной информации предлагающего лица с целью ее защиты и установления ограничений в использовании¹.

Полномочиями создавать для ведомства обязательства, связанные с предложениями при отсутствии запроса, обладает только компетентный контрактный офицер.

В предложении при отсутствии запроса должна содержать следующая информация, чтобы была возможность объективного и своевременного рассмотрения:

а) основная информация:

- имя (наименование) и адрес предлагающего и категория организации (например, коммерческая, некоммерческая, образовательная, субъект малого предпринимательства);
- проведение подрядчиком или содействие подрядчика в проведении технической оценки;
- осуществление системного конструирования и технического руководства подрядчиком, который не несет общей ответственности по контракту за разработку или производство.

Подробнее см. подчасть 9.5 Положения.

¹ Подробнее см. 15.609 Положения.

- имена и номера телефонов технического и делового персонала, к которому следует обращаться в связи с проведением оценки и для ведения переговоров;
- указание (идентификация) конфиденциальных данных, которые могут использоваться только для проведения оценки;
- наименования иных федеральных ведомств, ведомств штатов, местных ведомств или сторон, являющихся получателями данного предложения или финансирующих выполнение предлагаемой работы;
- дата представления;
- подпись лица, уполномоченного представлять предлагающего и создавать контрактные обязательства для предлагающего;

b) техническая информация:

- краткое наименование и краткое описание (около 200 слов) предлагаемой работы или деятельности;
- достаточно полное описание целей работы или деятельности, методологии выполнения и объема подлежащей выполнению работы, характера и объема ожидаемых результатов и того, каким образом эта работа будет способствовать выполнению миссии ведомства;
- имена и биографические данные ведущих специалистов предлагающего;
- вид требуемой от ведомства помощи (например, имущество или персонал);

c) дополнительная информация:

- предлагаемая цена или общая сметная стоимость выполнения работы с подробностями, достаточными для содержательной оценки;
- срок, в течение которого предложение действительно (рекомендуется установление 6-месячного минимального срока);
- предпочтительный тип контракта;

- предлагаемая продолжительность проведения работ;
- краткое описание организации, предшествующего опыта, результатов соответствующей деятельности в прошлом и производственных мощностей, которые должны использоваться;
- иные сведения, в соответствующих случаях, об организационных коллизиях интересов, допуске к засекреченной информации и воздействию на окружающую среду;
- имена и номера телефонов контактных лиц ведомства или контактных лиц иных ведомств, к которым уже имело место обращение по поводу данного предложения.

В случае одобрения заказчиком предложения, сделанного при отсутствии запроса, допускается заключение контракта с его подателем, минуя обычные процедуры размещения заказа.

Таким образом, возможность заключения контракта с подателем предложения при отсутствии запроса может использоваться недобросовестными заказчиками для обхода конкурентных процедур размещения заказа. Для этого заказчику достаточно вместо объявления конкурса по какой-то из запланированных тем НИОКР неформально инициировать подачу такого «инициативного» предложения нужным исполнителем. Безусловно, возможность таких злоупотреблений предвидит и американский законодатель, запрещающая рассмотрение предложений, являющихся по своей сути «опережающим предложением удовлетворения известных запросов ведомства». Однако, на наш взгляд, проконтролировать соблюдение этого правила заказчиками весьма затруднительно.

1.2.2. Австралия

Выше в настоящем разделе было показано, что предложения при отсутствии запроса являются одним из специфических инструментов закупки инновационной продукции в США.

Аналогичный опыт имеется и в других странах, в частности, в Австралии¹.

Австралийская оборонная организация² (далее — оборонная организация) создала специальный механизм, позволяющий организациям и физическим лицам по собственной инициативе представлять ей на рассмотрение инновационные решения и идеи, — Схему подачи и рассмотрения инновационных предложений при отсутствии запроса для нужд обороны (*Defence Unsolicited Innovative Proposals Scheme*).

В руководстве для представляющих такие предложения подчеркивается, что указанная Схема не задумана в качестве способа обхода общеустановленных процедур закупок для нужд обороны.

Минимальные требования к предложению. Предложение может рассматриваться в рамках Схемы, если оно соответствует следующим требованиям:

- содержит инновационное решение, которое может способствовать выполнению задач, оптимизации хозяйственной деятельности и использования ресурсов обороны;
- не охватывается проводимыми оборонной организацией мероприятиями в части закупок и исследований.

Кроме того, предложение должно:

- быть подписано предлагающим лицом или, если предлагающее лицо — организация, лицом, обладающим

¹ Defence Unsolicited Innovative Proposals Scheme: Guidelines For Proposers. http://www.defence.gov.au/dmo/id/ic/duip_docs/UIP_Guidelines_for_Proposers_v2_1a.pdf

² Австралийская оборонная организация (Australian Defence Organisation) — государственная организация, состоящая из Сил обороны Австралии и гражданского персонала Министерства обороны, оказывающего поддержку Силам обороны Австралии. Подробнее см., например: Australian Defence Organisation http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Defence_Organisation

- надлежащими полномочиями представлять эту организацию;
- подтверждаться информацией, достаточной для оценки концепции и всех аспектов предложения, о чем подробно говорится ниже;
 - сопровождаться письменным согласием предлагающего с рядом условий, которые заранее ставит оборонная организация. В частности, от предлагающего требуется разрешение оборонной организации использовать содержащиеся в предложении объекты интеллектуальной собственности и информацию исключительно для оценки предложения в соответствии со Схемой при наличии обязательства оборонной организации не раскрывать подробные сведения о результатах оценки и процессе рассмотрения.

Дальнейшие требования к содержанию предложения. Предложение должно содержать необходимый для его полного понимания материал.

Предложение должно содержать следующую информацию, достаточную для оценки соответствующих аспектов:

- объяснение инновационной концепции предложения;
- обоснование актуальности инновации для нужд обороны с ясным указанием того, каким образом возможна оптимизация текущих операций (хозяйственной деятельности, использования ресурсов);
- определение ключевых инновационных характеристик и различных возможных способов применения инновации, а также ожидаемые преимущества;
- подробное изложение любых соображений относительно интеллектуальной собственности, которые предлагающий намерен учитывать при заключении любого соглашения в случае принятия предложения;
- описание ключевых движущих сил (переменных) в любых предлагаемых коммерческих схемах, включая товарищества или привлечение субподрядчиков, любые со-

- глашения о предварительном раскрытии информации, а также лицензии и коммерческие контракты;
- сведения об опыте предлагающего в соответствующей области;
 - подробные сведения по таким финансовым вопросам как:
 - любые допущения относительно финансирования;
 - разбивка цены и затрат по оборудованию и предлагаемым услугам;
 - финансовое положение предлагающего (с приложением финансовых показателей и (или) годовых финансовых отчетов и т. д.);
 - ожидаемые долгосрочные результаты в части эффективности затрат;
 - дополнительные сведения, такие как:
 - любые усматриваемые риски (соображения), связанные с управлением, окружающей средой или безопасностью;
 - любые требования в отношении сооружений и (или) оборудования;
 - контактная информация для направления предусмотренных Схемой уведомлений.

Оценка предложения

Первая стадия оценки. На первой стадии администратор Схемы (*Manager, Unsolicited Innovative Proposals* – MUIP), консультируясь с иными компетентными сотрудниками, оценивает соответствие предложения минимальным требованиям, о которых говорилось выше.

Результаты оценки предложения доводятся до сведения предлагающего в кратчайший разумный срок. Если предложение признается не подлежащим рассмотрению, предлагающему сообщаются причины такого признания. Воз-

можно перенаправление предложения на рассмотрение в рамках иной схемы или программы закупок для нужд обороны. Также если предложение признано не подлежащим дальнейшему рассмотрению, предлагающий может внести в него поправки и вновь представить на рассмотрение.

В руководстве для предлагающих приводится длинный перечень примеров предложений, не подлежащих рассмотрению в рамках Схемы, — от наведения справок относительно интересов оборонной организации в различных областях исследований до предложений, представляющих собой по сути оригинальные, нестандартные, альтернативные предложения в ответ на приглашения к участию в конкурсе, в том числе приглашения, оповещения о которых делались в недавнем прошлом, и приглашения, оповещения о которых неизбежно будут сделаны в будущем.

Вторая стадия оценки. Окончательная оценка предложения проводится сотрудниками оборонной организации, обладающими специальными познаниями, для решения вопроса о том, обладает ли предложение достоинствами, достаточными для его учета при планировании будущего оборонного потенциала.

В случае положительного решения дальнейшее ведение процедуры возлагается на соответствующую оборонную структуру. При этом предложение получает статус предложения в рамках планирования возможностей оборонной организации и должно конкурировать с иными предлагаемыми решениями за получение финансирования. Однако признание предложения победившим в рамках Схемы не означает обязанности оборонной организации заключить контракт с предлагающим или осуществить у него закупки как у единственного источника.

В случае отрицательного решения вопроса о дальнейшем рассмотрении предложения предлагающему сообщаются причины такого решения.

Основаниями признания предложения не подлежащим дальнейшему рассмотрению оборонной организацией могут быть, в частности:

- отсутствие у оборонной организации соответствующей потребности;
- осуществление на момент поступления предложения соответствующих закупок или исследований для нужд обороны;
- неконкурентоспособность или чрезмерно высокая цена предложения по сравнению с иными решениями в рамках планирования будущего оборонного потенциала;
- отсутствие у предложения новизны по причине того, что соответствующие предложения или идеи уже находятся в открытом доступе или уже известны оборонной организации;
- недостаток информации для надлежащей оценки предложения даже после принятия разумных мер, направленных на получение от предлагающего пояснений.

Практическое руководство по рассмотрению и оценке инновационных предложений при отсутствии запроса. Для обеспечения справедливого и быстрого рассмотрения предложений в рамках Схемы было принято Практическое руководство (*Code of Practice*) по рассмотрению и оценке инновационных предложений при отсутствии запроса.

Если предложения представлены и приняты в соответствии со Схемой, оборонная организация прилагает максимум усилий для выполнения указанных ниже требований.

Предлагающему направляется подтверждение получения всех предложений, представленных в рамках Схемы, в течение приблизительно 10 рабочих дней. Затем оборонная организация оценивает предложения по описанной выше процедуре, которая может включать две стадии оценки.

Всем предложениям обеспечивается объективное рассмотрение на соответствующем уровне в структуре оборонной организации сотрудниками, обладающими соответствующими навыками и познаниями.

Ответ на предложение сообщается предлагающему в срок не более трех месяцев и администратору Схемы (*MUIP*) в срок не более шести месяцев со дня получения предложения (или получения вспомогательной информации).

В отношении всей информации обеспечивается действие режима коммерческой тайны, если только эта информация:

- не была уже в открытом доступе; или
- не была уже известна Обороне и ограничена в использовании; или
- не подлежит раскрытию в силу закона или наличия у министра соответствующий обязанности, включая обязанность раскрытия информации парламенту и его комитетам.

До раскрытия общего замысла предложения для целей закупок для нужд Оборона проводится консультация с предлагающим. Также Оборона учитывает претензии (жалобы) и соответствующие обязательства о неразглашении конфиденциальной информации. Министр информируется об основных предложениях, представляющих особый интерес.

На интернет-сайте Организации материально-технического обеспечения Оборона (*ДМО*) публикуется ежегодный отчет с указанием номеров полученных предложений и результатов их рассмотрения.

1.2.3. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ОТДЕЛЬНЫЕ СТРАНЫ — ЧЛЕНЫ ЕС

Основы организации бюджетных закупок в Евросоюзе

В экономике Европейского Союза¹ бюджетные закупки играют существенную роль, составляя в среднем, согласно оценкам, около 16% от его ВВП.

¹ Источники: Synthèses de la législation de l'UE. Marchés publics de travaux, fournitures et de services. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122_009_fr.htm; Synthèses de la législation de l'UE. Marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122_010_fr.htm; Directive 2004/18/ec of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works

До принятия законодательства ЕС 98% контрактов в ЕС размещалось у национальных поставщиков, т.е. фирм из государства — члена ЕС, в котором публиковалось приглашение к участию в торгах. Недостаток свободной и эффективной конкуренции был одним из наиболее очевидных препятствий для завершения создания единого рынка. Недостаток конкуренции внутри ЕС в некоторых ключевых областях (например, телекоммуникации) не только приводил к увеличению расходов заказчиков, но и сдерживал развитие европейских фирм, которые были конкурентоспособны на мировых рынках.

С целью стимулирования применения бюджетными заказчиками конкурентных процедур Сообщество позаботилось о привнесении единообразия в процедуры закупок, используемые в разных странах, и поощрении большего числа фирм участвовать в торгах. Для создания подлинно открытого единого рынка необходимо обеспечить всем фирмам возможность конкурировать за получение контрактов на рав-

contracts, public supply contracts and public service contracts <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COnSLEG:2004L0018:20090821:En:PDF>; Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COnSLEG:2004L0017:20090807:En:PDF>;

Public procurement: Commission requests United Kingdom to review contracts for the provision of housing services awarded by Glasgow Housing Association without competitive tender (8 October 2009) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1458&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>; Public procurement: introduction http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/122_001.htm; Public works contracts, public supply contracts and public service contracts http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/122_009.htm; Public procurement in the water, energy, transport and postal services sectors http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/122_010.htm; Government procurement in the European Union http://en.wikipedia.org/wiki/Government_procurement_in_the_European_Union;

Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union. Sigma Paper N^o. 40. 2007. <http://www.oecd.org/officialdocumeN^ots/displaydocumeN^otpdf>; Procurement N^ot. OGC Policy Principles. OGC. http://www.ogc.gov.uk/documents/PPn_Article_19_Supported_Factories_and_Businesses-ver0.1.pdf

ных основаниях. С этой целью были разработаны и приняты директивы ЕС в отношении договоров на поставку товаров¹, выполнение работ², оказание услуг³ в «традиционных» секторах, а также отдельная директива в отношении закупок предприятиями «общественного пользования» (коммунальными службами) в секторах водо- и энергоснабжения, транспорта и телекоммуникаций,⁴ которые характеризуются отсутствием или крайней затрудненностью конкуренции и особым режимом правового регулирования, даже если речь идет о частном секторе. Помимо директив по поставкам и работам (директива по услугам была принята лишь в 1992 г.) для «традиционных» секторов в декабре 1989 г. была принята директива о процедурах пересмотра решений заказчика, устанавливающая правовые гарантии в этих секторах (Директива 89/665/ЕЕС от 21 декабря 1989 г.)⁵ для поставщиков на случай нарушения их прав в ходе процедуры предоставления контракта; в 1992 г. действие этой директивы было распростра-

¹ Первоначально Директива 77/62/ЕЕС от 21 декабря 1976 г.; в 1993 г. была принята в новой редакции как Директива 93/36/ЕЕС. См.: Council Directive 93/36/ЕЕС of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi! celexplus! prod! Docnumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=1993&nu_doc=36

² Первоначально Директива 71/305/ЕЕС от 26 июля 1971 г. (хотя и была направлена на обеспечение транспарентности и недискриминации, не предусматривала замену национальных конкурсных процедур и практики комплексом единообразных правил); в 1993 г. была принята в новой редакции как Директива 93/37/ЕЕС. См.: Council Directive 93/37/ЕЕС of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX: 31 993L0037: En: nOT>

³ Council Directive 92/50/ЕЕС of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi! celexplus! prod! Docnumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=1992&nu_doc=50

⁴ Подробнее см.: Water, energy, transport and telecommunications sectors. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/122 005.htm>

⁵ Подробнее см.: Review procedures: supply, works and service contracts http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122 006a_en.htm

нено и на услуги. Вышеупомянутая директива по закупкам предприятиями «общественного пользования» учла особенности этих предприятий, а также различные подходы к организации соответствующих секторов в странах ЕС. Для этой категории закупок также была принята директива о процедурах пересмотра решений заказчика (Директива 92/13/ЕЕС от 25 февраля 1992 г.)¹, обеспечивающая доступ к правосудительному механизму лицам, чьи права были нарушены из-за несоблюдения установленных ЕС правил.

Вышеназванные директивы и составили законодательство ЕС о бюджетных закупках, в основе которого лежат:

- правила, обеспечивающие транспарентность и, таким образом, свободу конкуренции за получение бюджетных контрактов, когда предпочтение должно отдаваться открытым или предусматривающим ограничения тендерным процедурам с установлением ясных критериев отбора предложений;
- эффективный и быстрый пересмотр принимаемых заказчиками решений, нарушающих законодательство ЕС о бюджетных закупках.

ЕС продолжал совершенствовать свое законодательство о бюджетных закупках, стремясь к его упрощению, гармонизации и модернизации. В частности, была введена новая процедура закупок — конкурентный диалог, а также созданы более благоприятные условия для применения электронных процедур.

Правила, содержащиеся в четырех вышеназванных директивах, подверглись переработке и были сведены в две новые директивы. Это так называемая «традиционная» Директива 2004/18/ЕС о поставках, работах и услугах для нужд бюджетного сектора и Директива 2004/17/ЕС о процедурах закупок в «особых секторах» — водоснабжения, энергоснабжения, транспорта и почты.

¹ Подробнее см.: Remedies mechanisms: water, energy, transport and postal services sectors http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/122_006b_en.htm

Директива 2004/17/ЕС по «особым секторам» распространяется и на частные предприятия, осуществляющие деятельность в этих секторах.

После принятия Европейским Союзом директивы по «особым секторам» (2004/17/ЕС) и «традиционной» директивы (2004/18/ЕС) государства — члены ЕС были обязаны перенести в национальное законодательство установленные этими директивами правила. Правда, в отношении переноса некоторых правил сами директивы предоставляют государствам свободу усмотрения. С учетом национальных особенностей государствам была предоставлена возможность отказаться от введения некоторых содержащихся в директивах положений, в частности, о центральных закупочных структурах и некоторых закупочных процедурах — динамичных закупочных системах, электронном аукционе и конкурентном диалоге¹ (конкурентный диалог предусмотрен только «традиционной» директивой). Далее, применительно к «традиционной» директиве можно отказаться от использования рамочных соглашений². В то же время введение этих положений в национальное законодательство не налагает на заказчиков обязанности использовать предусмотренные этими положениями подходы, а лишь предоставляет такую возможность.

Директива 2004/18/ЕС Европейского Парламента и Совета от 31 марта 2004 г. о согласовании процедур заключения договоров на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд бюджетного сектора

Область применения

«Традиционная» Директива 2004/18/ЕС распространяется на договоры на поставку товаров, выполнение работ и ока-

¹ Подробнее об этих процедурах см. ниже.

² Рамочное соглашение (*accord-cadre*) определяется обеими директивами как соглашение между одним или несколькими заказчиками и одним или несколькими поставщиками (подрядчиками), цель которого заключается в установлении условий контрактов, которые будут заключаться в течение определенного периода, в частности, относительно цены и, в случае надобности, предполагаемого количества.

зание услуг, оценочная стоимость которых без учета НДС не ниже определенной пороговой величины.

Эти пороговые величины определяются Европейской Комиссией¹ заново каждые два года. При этом за основу берется средняя дневная стоимость евро, выраженная в специальных правах заимствования².

На период с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2011 г. пороговые величины установлены следующие:

- 125 000 евро для договоров на поставку товаров и оказание услуг, заключаемых органами центрального правительства;
- 193 000 евро для договоров на поставку товаров и оказание услуг, если: 1) эти договоры заключаются бюджетными заказчиками (*pouvoirs adjudicateurs*), не являющимися органами центрального правительства; 2) предметом этих договоров является поставка определенной продукции оборонной отрасли и эти договоры заключаются органами центрального правительства; 3) предметом этих договоров является оказание определенных услуг в области исследований и разработок, телекоммуникаций, гостиничного и ресторанного дела, водных и железнодорожных перевозок, предоставления персонала, профессиональной подготовки, расследования и обеспечения безопасности, определенных юридических, социальных и санитарных услуг, услуг в сфере развлечений, культуры и спорта;
- 4 845 000 евро для договоров на выполнение работ.

¹ Исполнительный орган Европейского Союза, состоящий из 27 членов (по одному от каждого государства — члена ЕС), которые, однако, обязаны представлять интересы ЕС в целом, а не отдельных государств.

² Специальные права заимствования (англ. *Special Drawing Rights*, фр. *droits de tirage spéciaux*) — инструмент денежно-кредитной политики, эмитируемый Международным валютным фондом. Курс определяется на основе долларовой стоимости корзины из основных используемых в международной торговле и на финансовых рынках валют (в настоящее время доллар США, евро, иена и фунт стерлингов).

Для государств — членов ЕС, не перешедших на единую валюту, эквивалент этих пороговых величин в соответствующих национальных валютах исчисляется и публикуется Комиссией. «Традиционная» директива не распространяется на следующие договоры:

- договоры, подпадающие под действие Директивы 2004/17 (директива по «особым секторам»), и договоры, предмет которых является предоставление или эксплуатация телекоммуникационных сетей общего пользования;
- договоры, признанные секретными, или затрагивающие существенные интересы государства (*intérêts essentiels d'un État*);
- договоры, заключаемые в силу международных норм;
- договоры, касающиеся следующих услуг: приобретение или аренда существующих строений; покупка, разработка, (совместное) производство программ телерадиовещания; услуги по третейскому и примирительному разбирательству; покупка, продажа, передача финансовых инструментов; услуги, оказываемые центральными банками; договоры трудового найма; услуги в области исследований и разработок, результаты которых не принадлежат исключительно заказчику или выполнение которых не финансируется исключительно им;
- договоры на оказание услуг, заключаемые на основании исключительного права;
- концессии на оказание услуг;
- определенные договоры в области обороны и безопасности, подпадающие под действие Директивы 2009/81¹.

Государства — члены ЕС могут оставлять возможность претендовать на заключение определенных договоров лишь мастерским, использующим труд инвалидов², или предус-

¹ Текст Директивы 2009/81 доступен в Интернете на сайте: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32_009L0081:En:nOT

² Предприятия, на которых работники с ограниченной трудоспособностью имеют возможность осуществлять профессиональную оплачиваемую

матривать исполнение таких договоров в рамках программ защищенной занятости, когда большинство задействованных работников составляют инвалиды.

*Общие правила для договоров,
установленные Директивой 2004/18/ЕС*

Критерии определения победителя. При определении того, с кем из претендентов заключить договор, заказчики используют следующие критерии:

- либо только самая низкая цена;
- либо, когда выбирается наиболее экономически выгодное предложение, различные критерии, связанные с предметом договора (например, качество, цена, технологическая эффективность, эстетические и функциональные характеристики, экологические характеристики, текущие расходы, рентабельность, послепродажное обслуживание и техническая помощь, дата поставки, срок исполнения). По общему правилу заказчик должен указывать относительную значимость каждого из критериев.

Обеспечение гласности и прозрачности. В отношении договоров, сумма которых превышает соответствующие установленные директивой пороговые величины, предусмотрены требования обеспечения гласности и прозрачности на всех этапах процедуры. Должны публиковаться сообщения по стандартной форме, установленной Комиссией. Предусмотрены следующие виды сообщений:

- предварительное информационное уведомление, содержащее общую информацию о намерениях заказчика с указанием, в частности, сметной стоимости. Его публикация не является обязательным требованием. После отправки объявления о публикации предварительного ин-

деятельность в приспособленных к своим нуждам условиях. См., например: *Entreprise de travail adapté* http://fr.wikipedia.org/wiki/Entreprise_de_travail_adapt%C3%A9

- формационного уведомления заказчик публикует само это уведомление в своем досье покупателя или отправляет его в Бюро официальных публикаций Европейских Сообществ. Эта публикация обязательна в случае, если заказчик желает сократить срок получения предложений;
- объявление о публикации предварительного информационного уведомления. Его публикация является обязательным требованием, если предварительное информационное уведомление опубликовано лишь на интернет-сайте заказчика;
 - закупочное объявление или конкурсное объявление¹. Его публикация является обязательным требованием. Заказчик может опубликовать это объявление сам на национальном уровне, а также должен направить его в Бюро официальных публикаций ЕС (где публикация бесплатная). Объявление публикуется целиком на одном из официальных языков ЕС, а краткое изложение переводится на прочие языки;
 - сообщение о заключенных договорах и результатах конкурсов (является обязательным требованием).

Сообщения, направляемые заказчиками Комиссии, могут передаваться либо традиционными способами, либо с использованием электронных средств связи.

Заказчик должен в кратчайшие сроки сообщать о принятых решениях относительно заключения договора, в том числе об отказе заключить договор. По каждому договору заказчик должен составлять подробный протокол.

¹ Должно содержать сведения о предмете договора и сопутствующих условиях (таких как технические спецификации, допустимость вариантов), достаточные для того, чтобы поставщики могли решить, заинтересованы ли они в заключении такого договора, но не обязательно все детали. Требования к содержанию объявления могут различаться в зависимости от процедуры. Директива снабжена приложением VII A «Сведения, которые должны присутствовать в объявлениях, касающихся бюджетных договоров». См.: Annexe VII A. Informations qui doivent figurer dans les avis pour les marchés publics. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CO nSLEG:2004L0018:20 090 821: FR: PDF>

Кроме того, по запросу соответствующего поставщика (подрядчика) заказчик сообщает:

- любому отсеянному кандидату на участие в ограниченной или переговорной процедуре либо в конкурентном диалоге — причины отказа;
- любому участнику торгов (т.е. поставщику (подрядчику), подавшему предложение), предложение которого было приемлемым, — преимущества выбранного предложения, а также наименование выбранного поставщика (подрядчика).

Обмен информацией и ее хранение разными участниками процедур закупок обеспечивают сохранность данных и конфиденциальность. Заказчик знакомится с содержанием предложений лишь по истечении срока для их представления. Использование электронных средств позволяет ускорить процедуру. Прием предложений в электронной форме позволяет использовать электронную подпись, обеспечивает аутентичность, сохранность и конфиденциальность данных и упрощает выявление возможного мошенничества.

Технические спецификации определяют требуемые характеристики материалов, товаров, услуг для использования по назначению. Технические спецификации должны присутствовать в относящейся к договору документации (закупочном объявлении, договорной документации или дополнительной документации), не создавая при этом неоправданных препятствий для конкуренции. К этим характеристикам относятся: экологические показатели, дизайн, оценка соответствия, влияние на занятость, безопасность, размеры, гарантия качества, технология производства. В случае с договорами на выполнение работ к перечисленным характеристикам добавляются условия относительно испытаний, инспектирования и приемки, а также технология производства строительных работ.

Для установления этих технических характеристик заказчик ссылается на национальные нормы, являющиеся отражением норм, принятых на уровне ЕС, европейские технические регламенты, международные нормы. Также заказчик

может определять характеристики деятельности и функциональные требования, в частности, в области экологии. Например, европейские экологические знаки (label écologique) служат цели стимулирования использования продукции, могущей снизить отрицательное воздействие на окружающую среду по сравнению с иной продукцией той же категории¹. Предложение участника торгов признается приемлемым, если участник торгов сможет доказать, что характеристики его предложения эквивалентны указанным заказчиком техническим спецификациям. В качестве доказательства может быть представлена техническая документация или отчет об испытаниях, подготовленный уполномоченным органом или учреждением (лабораторией, органом контроля и сертификации).

По общему правилу технические спецификации не содержат указаний на какое-либо определенное производство или процесс, а также на какой-либо определенный товарный знак, патент или продукцию.

Проверка способности поставщиков (подрядчиков) выполнять заказы. Законодательство ЕС устанавливает требования, которым должны соответствовать поставщики (подрядчики), чтобы участвовать в процедурах бюджетных закупок. Поставщики (подрядчики) должны обладать достаточным хозяйственным и финансовым потенциалом, а также профессиональными и техническими познаниями и возможностями.

Условия участия в процедурах бюджетных закупок предусматривают и механизмы противодействия мошенничеству и коррупции. Не допускается к участию в процедурах закупок поставщик (подрядчик), осужденный за участие в преступной организации или за дачу взятки, мошенничество, отмывание денег. Заказчик может запросить у участника торгов документ, свидетельствующий о его профессиональной этике и (или) экономическом по-

¹ Подробнее см.: Label écologique (Synthèses de la législation de l'UE) http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/128_020_fr.htm

ложении (например, справку из компетентного органа). Также заказчик может запросить информацию у компетентных органов своего государства или другого государства — члена ЕС.

Может быть не допущен к участию в процедурах закупок любой поставщик (подрядчик), который:

- признан несостоятельным (или инициирована процедура признания его несостоятельным), находится в процессе ликвидации, прекратил деятельность или управление делами которого осуществляется под надзором суда;
- был осужден за совершение правонарушения, затрагивающего его профессиональную этику;
- допустил грубую профессиональную небрежность;
- имеет задолженность по уплате социальных взносов или налогов и сборов;
- представлял заказчику неверные сведения.

Использование электронных и традиционных средств обмена информацией. Для обмена информацией электронные и традиционные средства признаются равнодопустимыми, и участники процедур закупок могут пользоваться средствами связи того или иного вида по своему выбору. Заказчик, использующий электронные средства, получает возможности сокращения сроков:

- электронная публикация предварительного информационного уведомления дает право сократить на семь дней максимальный срок для приема предложений при открытой и ограниченной процедурах. То же относится к приему заявок на участие в переговорной процедуре или конкурентном диалоге;
- при открытой и ограниченной процедурах максимальный срок для приема предложений можно сократить дополнительно еще на пять дней, если относящаяся к договору документация доступна в Интернете.

*Процедуры закупок,
предусмотренные Директивой 2004/18/ЕС*

Директива предусматривает следующие процедуры закупок: открытая процедура (*procédure ouverte*), ограниченная процедура (*procédure restreinte*), переговорная процедура (*procédure négociée*), электронный аукцион, динамичная закупочная система, конкурентный диалог (*dialogue compétitif*), конкурс проектов. Учитывая гибкость правил Директивы в частности, возможность предварительного отбора участников размещения заказа и многообразие критериев отбора победителя, практически любая из этих процедур может быть использована для закупки инновационной продукции того или иного вида. Тем не менее, конкурентный диалог и конкурс проектов в наибольшей степени приспособлены к закупке технической сложной инновационной продукции и НИОКР.

Открытая процедура. При открытой процедуре подать предложение может любой заинтересованный поставщик (подрядчик). После публикации закупочного объявления срок, в течение которого принимаются предложения, составляет не менее 52 дней. Если было опубликовано предварительное информационное уведомление, этот срок может быть сокращен до 36 дней. Ни при каких обстоятельствах срок приема предложений не может быть менее 22 дней.

Ограниченная процедура. При ограниченной процедуре любой поставщик (подрядчик) может подать заявку на участие, но подавать предложения могут лишь приглашенные.

Срок для приема заявок на участие составляет не менее 37 дней со дня публикации закупочного объявления. После отбора кандидатов заказчик направляет им одновременно в письменной форме приглашение к представлению предложений. Кандидатов должно быть не менее пяти, если только требуемыми для исполнения договора возможностями и способностями не обладает меньшее количество подавших заявки на участие. Срок приема предложений составляет 40 дней со дня приглашения. Если было опубликовано предварительное информационное уведомление, этот срок может быть сокращен до 36 дней. Минимальный срок для приема пред-

ложений не может быть менее 22 дней. В виде исключения в случае крайней необходимости заказчик может предусмотреть срок 15 дней (10 дней, если объявление делается в электронной форме) для подачи заявок на участие и 10 дней для представления предложений.

Переговорная процедура. При переговорной процедуре заказчик обращается к поставщикам (подрядчикам), которых выбирает по собственному усмотрению, и ведет с ними переговоры относительно условий договора.

Переговорная процедура с публикацией уведомления оправдана в следующих случаях:

- после проведения другой процедуры, выявившей наличие неправильно составленных предложений, поскольку проводимая затем переговорная процедура не изменяет начальные условия договора;
- в исключительных случаях, когда характер договора или связанные с ним риски препятствуют предварительному установлению цен;
- в сфере услуг, когда договор носит творческий (интеллектуальный) характер и вследствие этого открытая или ограниченная процедура недопустима;
- при выполнении работ исключительно в исследовательских и экспериментальных целях.

Переговорная процедура без публикации уведомления возможна в следующих случаях:

- (применительно к закупкам любого типа) если не было подано ни одного предложения при открытой или ограниченной процедуре;
- договор может быть заключен лишь с одним определенным поставщиком (подрядчиком), что обусловлено техническими причинами, творческим характером исполнения (*raisons artistiques*) или соображениями защиты исключительных прав;
- в случае крайней срочности вследствие обстоятельств, наступления которых нельзя было предвидеть;

- (применительно к поставке товаров) если соответствующая продукция выпускается исключительно в научно-исследовательских целях;
- для заключения договоров на дополнительные поставки на период не более трех лет, если замена первоначального поставщика потребовала бы от заказчика приобретать имущество, обладающее иными техническими характеристиками;
- для заключения договора на поставку товаров, котируемых и приобретаемых на товарно-сырьевой бирже;
- для заключения договора на приобретение товаров на исключительно выгодных условиях у поставщика (подрядчика), прекращающего свою деятельность или находящегося в процессе ликвидации по решению суда (в последнем случае возможно приобретение через конкурсных управляющих, ликвидаторов и т. п.);
- для заключения договора на оказание услуг, если этот договор в соответствии с правилами конкурса должен быть заключен с победителем конкурса;
- (применительно к выполнению работ и оказанию услуг) для заключения договора, сумма которого составляет не более 50% суммы первоначального договора, на выполнение дополнительных работ или оказание дополнительных услуг, которые не включены в первоначальный проект, но оказались необходимы вследствие наступления непредвиденных обстоятельств;
- для заключения договора на выполнение новых работ или оказание новых услуг, которые заключаются в повторном выполнении (оказании) аналогичных работ (услуг), с первоначальным поставщиком (подрядчиком) на срок не более трех лет.

При переговорных процедурах с публикацией уведомления минимальный срок приема заявок на участие составляет 37 дней со дня публикации закупочного объявления. В случае крайней срочности заказчик может установить минимальный срок продолжительностью в 15 дней (10 дней, если объявление делается в электронной форме). После отбора канди-

датов (не менее трех) заказчик направляет им одновременно в письменной форме приглашение вести переговоры. Приглашение включает всю относящуюся к договору документацию, указание окончания срока приема предложений, адреса для направления и языка (языков) изложения предложений, а также указание относительной значимости критериев определения победителя.

Динамичная закупочная система

Относительно недавно появился новый способ закупок — динамичная закупочная система (*systeme d'acquisition dynamique*). Она основывается исключительно на электронных средствах связи.

Динамичная закупочная система определяется Директивой как «полностью электронный процесс закупки широко распространенных товаров, обладающих обычными для рынка характеристиками, удовлетворяющими нуждам заказчика, ограниченный во времени и открытый в течение всего времени проведения для любого поставщика (*opérateur économique*), удовлетворяющего критериям отбора и представившего ориентировочное предложение (*offre indicative*), соответствующее спецификациям».

При использовании динамичной закупочной системы заказчик следует правилам открытой процедуры (подробнее об этой процедуре см. ниже) на всех стадиях до заключения договора в рамках этой системы. Все участники торгов, удовлетворяющие критериям отбора и представившие ориентировочное предложение, соответствующее спецификациям и всем дополнительным документам при наличии таковых, допускаются к участию в системе. В ориентировочное предложение в любое время могут вноситься поправки при условии, что оно не перестанет соответствовать спецификациям. При использовании динамичной закупочной системы и размещении заказа в рамках этой системы заказчик использует электронные средства связи в соответствии с требованиями Директивы.

С целью инициирования динамичной закупочной системы заказчик:

- публикует закупочное объявление с указанием на использование динамичной закупочной системы;
- указывает в спецификациях, помимо прочего, характер товаров, закупка которых предполагается в рамках данной системы, а также все необходимые сведения о данной закупочной системе, используемом электронном оборудовании и технических условиях и спецификациях для подключения;
- предоставляет посредством электронных средств связи со времени публикации закупочного объявления до окончания использования данной системы свободный, прямой и полный доступ к спецификациям и любым дополнительным документам и указывает в закупочном объявлении интернет-адрес, по которому можно ознакомиться с этими документами.

Заказчик в течение всего периода использования динамичной закупочной системы предоставляет возможность любому поставщику представить ориентировочное предложение и быть допущенным к участию в данной системе, если поставщик удовлетворяет критериям отбора и его ориентировочное предложение, как было указано выше, соответствует спецификациям и всем дополнительным документам при наличии таковых. Заказчик в возможно более короткий срок сообщает указанному участнику конкурса о его допуске к участию в динамичной закупочной системе или об отклонении его ориентировочного предложения. Заказчик завершает оценку ориентировочного предложения в срок не позднее 15 дней со дня его представления. Однако заказчик может продлить срок для оценки при условии, что в течение этого срока не публикуется (не направляется) никакого приглашения к участию в конкурсе.

В отношении каждого конкретного бюджетного контракта должен проводиться конкурс. Прежде чем публиковать (направлять) приглашение к участию в этом конкурсе заказчик публикует упрощенное закупочное объявление (*avis de marché simplifié*) с приглашением всех заинтересованных поставщиков представлять ориентировочное предложение в срок,

который не может быть менее 15 дней со дня отправления упрощенного закупочного объявления. Заказчик проводит конкурсный отбор только после завершения оценки всех полученных в указанный срок ориентировочных предложений.

Заказчик приглашает всех допущенных к участию в системе участников конкурса представлять предложения по каждому конкретному договору, заключение которого предполагается в рамках данной системы, и устанавливает достаточный для представления этих предложений срок.

Заказчик заключает договор с участником конкурса, представившим наилучшее предложение согласно критериям, указанным в закупочном объявлении, посредством которого инициировалась динамичная закупочная система. Эти критерии могут быть в случае надобности уточнены в приглашении всех допущенных к участию в системе участников конкурса.

Продолжительность динамичной закупочной системы не может превышать четырех лет, кроме как в исключительных случаях при наличии надлежащего обоснования.

Заказчик не может применять динамичную закупочную систему с целью недопущения, ограничения или искажения конкуренции.

Не допускается предъявление заинтересованным поставщикам и участникам системы требований внесения какой-либо платы за оформление (*frais de dossier*).

Из процедур, предусмотренных российским законодательством, к динамичной закупочной системе ближе всего запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. В обоих случаях круг участников закупки ограничен лицами, прошедшими предварительный отбор. Однако если в российском законодательстве максимальный срок действия допуска к участию в запросе котировок составляет 1 год, то в Евросоюзе — 4 года. Кроме того, в России обстоятельства, обуславливающие применение данной упрощенной процедуры, и номенклатура товаров, работ и услуг, которые могут закупаться в ее рамках, ограничены, тогда как в Евросоюзе — нет. На наш взгляд, широкое применение этой процедуры при столь длительном сроке действия

закрытого перечня поставщиков создает риски сговора между ними в целях искусственного завышения цен на соответствующую продукцию. К плюсам динамичной закупочной системы по сравнению с запросом котировок можно отнести возможность внесения участниками изменений в поданные ими предложения, что сближает эту процедуру с аукционом.

Электронные аукционы. По общему правилу заказчик может выбрать поставщика (подрядчика) путем проведения электронного аукциона. Исключением являются договоры на выполнение работ и оказание услуг творческого (интеллектуального) характера.

Электронный аукцион определяется Директивой как «итеративный процесс с использованием электронного устройства для представления новых цен, изменяемых (пересматриваемых) в сторону понижения, и (или) новых значений некоторых характеристик предложений, который происходит после начальной полной оценки предложений, обеспечивая возможность их автоматического упорядочивания».

Победитель в электронном аукционе определяется по критериям:

- либо только цены, если договор заключается с участником, предложившим самую низкую цену;
- либо цены и (или) значений характеристик предложений, указанных в спецификациях, если договор заключается с участником, представившим наиболее экономически выгодное предложение.

Бюджетный заказчик, принявший решение о проведении электронного аукциона, указывает это в закупочном уведомлении.

Спецификации включают, в частности, следующие сведения:

- а) характеристики, значения которых будут объектом электронного аукциона, если только эти характеристики поддаются количественному определению и могут быть выражены в абсолютной или процентной величине;

- b) любые ограничения в отношении значений, которые могут предлагаться, поскольку эти ограничения обусловлены спецификациями в отношении предмета договора;
- c) сведения, которые будут доступны участникам торгов в ходе электронного аукциона, и при необходимости момент, когда эти сведения станут доступны;
- d) существенную информацию о процессе проведения электронного аукциона;
- e) условия, в соответствии с которыми участники торгов смогут представлять предложения (*enchérir/to bid*), в частности, минимальный интервал, если соблюдение такового будет требоваться при представлении предложений;
- f) существенную информацию об используемом электронном оборудовании и порядке и технических спецификациях для подключения.

Прежде чем начать проведение электронного аукциона, заказчик проводит полную первоначальную оценку предложений в соответствии с критерием (критериями) оценки и установленной для этих критериев значимостью. Всем участникам торгов, представившим приемлемые предложения, направляется одновременно по электронным каналам связи приглашение предлагать новые цены и (или) иные оцениваемые значения. В этом приглашении указываются дата и время начала электронного аукциона, при необходимости число раундов, а также математическая формула для автоматического присвоения рейтингов в зависимости от предлагаемых новых цен и (или) новых значений. Эта формула включает значимость всех критериев, установленных для определения наиболее экономически выгодного предложения, как указано в закупочном уведомлении или спецификациях; с этой целью любым (возможным) диапазонам должны быть заранее приданы определенные значения. В ходе каждого раунда каждому участнику сообщается его рейтинг относительно других участников, но не дается возможности их идентифицировать.

Электронный аукцион может быть начат не ранее чем через два рабочих дня со дня рассылки приглашений.

Электронный аукцион прекращается либо по истечении определенного срока после представления последнего предложения, либо по окончании определенного количества раундов.

Заказчик не может злоупотреблять возможностью проведения электронных аукционов или использовать их таким образом, чтобы предотвращать, ограничивать или искажать конкуренцию или изменять предмет договора, в отношении которого был инициирован конкурс путем публикации закупочного уведомления и который был определен в спецификациях.

*Концессии, предполагающие выполнение работ,
предусмотренные Директивой 2004/18/ЕС*

Концессия, предполагающая выполнение работ (*concession de travaux publics*), определяется Директивой как «договор, обладающий теми же характеристиками, что и договор на выполнение работ для нужд бюджетного сектора, за исключением того, что встречное удовлетворение за выполнение работ заключается либо исключительно в предоставлении права эксплуатировать создаваемый объект, либо в предоставлении этого права вместе с уплатой цены».

Директива распространяется на концессии стоимостью свыше 4 845 000 евро. При этом из сферы действия директивы исключены:

- договоры на выполнение работ, предполагающие предоставление в пользование или эксплуатацию телекоммуникационных сетей общего пользования;
- секретные договоры или договоры, заключаемые в силу международно-правовых норм;
- договоры на выполнение работ, подпадающие под действие Директивы 2004/17 (Директива по «особым секторам»).

Общие правила о процедурах, установленные Директивой в отношении договоров на выполнение работ, распростра-

няются и на концессии, предполагающие выполнение работ.

Кроме того, Директива обязывает концессионера обеспечивать гласность договоров, заключаемых им с третьими лицами при выполнении своих обязательств по договору концессии, кроме случая проведения переговорной процедуры без публикации информационного уведомления. При этом не считаются третьими лицами предприятия, объединившиеся в группу для получения концессии, а также взаимозависимые с ними предприятия. Если концессионер является одновременно бюджетным заказчиком, на него распространяются все правила, установленные для бюджетных заказчиков в части договоров на выполнение работ для нужд бюджетного сектора.

*Директива 2004/17/ЕС Европейского Парламента и Совета от 31 марта 2004 г., согласовывающая процедуры закупок, применяемые структурами, осуществляющими деятельность в секторах водо-, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг
Область применения*

Заказчиками (*entités adjudicatrices*), на которых распространяется Директива 2004/17/ЕС по «особым секторам», являются:

- все «обычные» бюджетные заказчики (государство, административно-территориальные образования, структуры бюджетного типа (*organisme de droit public*) и их объединения) и бюджетные предприятия¹, осуществляющие деятельность в следующих секторах: газо-, электро-, водоснабжение, транспортное, почтовое обслуживание, добыча топлива, предоставление в пользование портов и аэропортов;

¹ Бюджетное предприятие (*entreprise publique*) – предприятие, на которое «обычный» бюджетный заказчик может оказывать доминирующее влияние вследствие наличия права собственности на это предприятие, финансового участия в нем или правил, в соответствии с которыми это предприятие управляется.

- все заказчики, не являющиеся «обычными» бюджетными заказчиками и бюджетными предприятиями, которые осуществляют деятельность в вышеперечисленных секторах и пользуются особыми или исключительными правами¹, предоставленными уполномоченным органом государства — члена ЕС.

Неисчерпывающие перечни заказчиков государств — членов ЕС содержатся в приложении к Директиве, и государства должны уведомлять Комиссию о происходящих изменениях.

Директива распространяется на следующие виды деятельности:

- предоставление в пользование или эксплуатация стационарных сетей, предназначенных для обслуживания населения, в сфере добычи, транспортировки и поставки газа, выработки, передачи и распределения тепловой и электрической энергии или снабжение этих сетей газом, электрической и тепловой энергией;
- предоставление в пользование или эксплуатация стационарных сетей, предназначенных для обслуживания населения, в сфере производства, транспортировки и распределения воды или снабжение этих сетей водой;
- если заказчик осуществляет деятельность в секторе питьевой воды, договоры и конкурсы, связанные с ирригацией, дренированием или гидротехническими проектами, а также договоры, связанные с отводом или переработкой сточных вод;
- предоставление в пользование или эксплуатация сетей, предназначенных для обслуживания населения, в сфере железнодорожного транспорта, автоматизированных транспортных систем, трамвайных, троллейбусных, ав-

¹ Особые или исключительные права (*droits spéciaux ou exclusifs*) — права, предоставляемые государством — членом ЕС, предоставление которых оставляет возможность осуществления определенной деятельности за одной или несколькими структурами и влияет на возможность осуществления этой деятельности иными структурами.

тобусных перевозок или перевозок по канатным дорогам. Услуги в сфере автобусных перевозок исключаются из сферы действия Директивы, если эти услуги могут свободно оказывать иные хозяйствующие субъекты, вообще или в определенной географической области, на тех же условиях, что и заказчики, на которых распространяется Директива;

- почтовые услуги;
- эксплуатация географической области с целью: 1) разведки или добычи нефти, газа, угля или других видов твердого топлива или 2) предоставления в пользование воздушным, морским или речным перевозчикам аэропортов, морских или внутренних портов или иных транспортных терминалов.

Договоры, заключаемые в рассматриваемых сферах, не подпадают под действие Директивы при наличии эффективной конкуренции. Государства — члены ЕС имеют возможность обратиться к Комиссии с просьбой о констатации ею наличия эффективной конкуренции в государстве-члене в определенной сфере. Для установления наличия эффективной конкуренции предусмотрена специальная процедура, при которой основополагающее значение имеют характеристики рассматриваемых товаров и услуг, наличие альтернатив, цены и наличие нескольких конкурентов. Если решение не принято Комиссией в установленный срок, государство-член вправе применять соответствующее изъятие из сферы действия Директивы.

Директива распространяется на договоры, оценочная стоимость которых без учета НДС не ниже определенной пороговой величины. Как и в случае с «традиционной» директивой, пороговые величины определяются Комиссией заново каждые два года. При этом за основу берется средняя дневная стоимость евро, выраженная в специальных правах заимствования. На период с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2011 г. пороговые величины установлены следующие:

- 387 000 евро для договоров на поставку товаров и оказание услуг;

- 4 845 000 евро для договоров на выполнение работ.

Для государств — членов ЕС, не перешедших на единую валюту, эквивалент этих пороговых величин в соответствующих национальных валютах исчисляется и публикуется Комиссией.

Директива не распространяется на следующие договоры:

- концессии на выполнение работ и оказание услуг в сферах действия Директивы;
- договоры, заключаемые с целью перепродажи, сдачи в аренду имущества третьим лицам, с целью иной чем осуществление деятельности в сферах действия Директивы или для осуществления такой деятельности в третьей стране. Комиссия может публиковать в Официальном бюллетене перечень категорий товаров и видов деятельности, исключаемых из сферы действия Директивы;
- договоры, которые являются секретными, требуют особых мер обеспечения безопасности или заключаются в силу международных норм;
- некоторые договоры, заключаемые заказчиком с взаимозависимым предприятием или заключаемые совместным предприятием, образованным исключительно заказчиками с целью осуществления деятельности в сферах действия Директивы. Такое взаимозависимое предприятие определяется как имеющее годовую отчетность¹, консолидируемую с годовой отчетностью заказчика, либо находящееся под «решающим влиянием» заказчика в силу права собственности, финансового участия или правил управления. Заказчики должны сообщать Комиссии наименования таких (взаимозависимых) предприятий, а также существо и объем таких контрактов;

¹ О законодательстве ЕС в отношении отчетности компаний см.: Seventh Directive: consolidated accounts of companies with limited liability. http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26_010.htm

- договоры на оказание услуг, заключаемые на основании исключительного права;
- договоры на оказание услуг по приобретению или аренде земельных участков, существующих зданий или иных объектов недвижимого имущества или касающиеся приобретения прав на эти объекты (за исключением договоров на оказание финансовых услуг, заключаемые одновременно с договором на приобретение или аренду, до или после заключения этого договора); услуги по проведению третейского разбирательства и согласительных процедур; финансовые услуги в связи с эмиссией, продажей, покупкой или передачей финансовых инструментов (например, привлечение средств и капитала); договоры о работе по найму; услуги по проведению НИОКР, полностью оплачиваемые заказчиком;
- заключаемые определенными заказчиками договоры на покупку воды, договоры энергоснабжения или на поставку топлива для производства энергии;
- некоторые договоры, подпадающие под действие особых правил, в Германии, Австрии, Нидерландах и Соединенном Королевстве в области разведки и добычи нефти, газа, угля и иных видов твердого топлива;
- определенные договоры в области обороны и безопасности, подпадающие под действие Директивы 2009/81¹.

Как и в случае с «традиционной» директивой, государства — члены ЕС могут предусматривать возможность заключения определенных договоров лишь с защищенными мастерскими (использующим труд инвалидов) или предусматривать исполнение таких договоров в рамках программ защищенной занятости, когда большинство задействованных работников составляют инвалиды.

¹ Текст Директивы 2009/81 доступен в Интернете на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0081:En:nOT>

*Общие правила для договоров,
установленные Директивой 2004/17/ЕС*

Общие правила для договоров, установленные директивой по «особым секторам», во многом сходны с общими правилами для договоров, установленными «традиционной» директивой. То, что было сказано выше при рассмотрении правил «традиционной» директивы о критериях определения победителя, технических спецификациях, динамичной закупочной системе и электронных аукционах, относится и к директиве по «особым секторам». Поэтому ниже будут рассмотрены некоторые отличия от правил «традиционной» директивы.

Обеспечение гласности и прозрачности. В отношении договоров, сумма которых превышает соответствующие установленные Директивой пороговые величины, предусмотрены требования обеспечения гласности и прозрачности на всех этапах процедуры. Должны публиковаться сообщения по стандартной форме, установленной Комиссией. Предусмотрены следующие виды сообщений:

- уведомление о публикации периодического уведомления (не является обязательным требованием);
- периодическое уведомление для договоров на поставку товаров и оказание услуг, сумма которых составляет более 750 000 евро, и для договоров на выполнение работ, сумма которых составляет более 4 845 000 евро. Как и по правилам «традиционной» директивы, заказчик либо сам публикует это уведомление в своем досье покупателя (после отправки уведомления о публикации периодического уведомления), либо отправляет его в Бюро официальных публикаций Европейских Сообществ. Эта публикация обязательна, если заказчик желает сократить срок получения предложений или если это уведомление служит средством предварительного приглашения к участию;
- закупочное объявление или конкурсное объявление (является обязательным требованием). Заказчик может опубликовать это объявление сам на национальном уровне и должен направить его в Бюро официальных пу-

- бликаций ЕС (где публикация бесплатная). Объявление публикуется целиком на одном из официальных языков ЕС, а краткое изложение переводится на прочие языки;
- сообщение о заключенных договорах и результатах конкурсов (является обязательным требованием);
 - сообщение о наличии квалификационной системы.

Сообщения, направляемые заказчиками Комиссии, могут передаваться либо традиционными способами, либо с использованием электронных средств связи.

Как и в «традиционной» директиве, в директиве по «особым секторам» предусмотрено обязательное сообщение заказчиком о принятых им решениях относительно заключения договора, в том числе об отказе заключить договор. По каждому договору заказчик должен иметь возможность обосновать свои решения и должен хранить всю соответствующую информацию в течение не менее 4 лет. Заказчик в кратчайшие сроки сообщает:

- любому отсеянному участнику торгов — причины отказа;
- любому участнику торгов, предложение которого было приемлемым, — преимущества выбранного предложения, а также наименование выбранного поставщика (подрядчика).

Заказчик знакомится с содержанием предложений лишь по истечении срока для их представления.

Проверка способности поставщиков (подрядчиков) выполнять заказы и борьба с мошенничеством и коррупцией. В этой части правила во многом сходны с правилами «традиционной» директивы. Правда, требование о недопущении к участию в процедурах закупок поставщика (подрядчика), осужденного за участие в преступной организации или за дачу взятки, мошенничество или отмывание денег, распространяется лишь на «обычных» бюджетных заказчиков. Для прочих подпадающих под действие директивы по «особым секторам» заказчиков (бюджетных предприятий и частных предприятий, обладающих особыми или исключительными правами) это правило является факультативным.

Использование электронных и традиционных средств обмена информацией. Как и в случае с «традиционной» директивой, электронные и традиционные средства обмена информацией признаются равнодопустимыми.

Заказчик, использующий электронные средства, получает следующие возможности сокращения сроков:

- направление в электронном виде уведомлений, служащих средством предварительного приглашения к участию (закупочное объявление, периодическое уведомление, сообщение о наличии квалификационной системы) дает право сократить на семь дней срок для приема предложений при открытой процедуре. То же относится к приему заявок на участие в ограниченной процедуре и переговорной процедуре;
- при открытой, ограниченной и переговорной процедурах срок для приема предложений можно сократить дополнительно еще на пять дней, если относящаяся к договору документация доступна в Интернете.

Отклонение предложений с чрезмерно низкой ценой или с использованием продукции из третьих стран. Заказчик может отклонить предложение, если в нем:

- предлагается чрезмерно низкая цена, в частности, по причине получения участником торгов незаконно выделенной государственной помощи¹; однако заказчик должен дать поставщику (подрядчику) возможность обосновать цену;

¹ Заказчик, установивший, что предложение имеет чрезмерно низкую цену по причине получения участником торгов государственной помощи, может отклонить это предложение лишь на этом основании не иначе как после совещания с участником торгов, если последний окажется не в состоянии доказать в течение установленного заказчиком достаточного периода времени, что эта помощь была предоставлена законно. Заказчик, отклонивший предложение при указанных обстоятельствах, уведомляет об этом Комиссию (часть 3 ст. 57 Директивы).

- предполагается использование продукции, стоимость которой составляет более 50% цены предложения, происходящей из третьих стран, с которыми ЕС не заключал многосторонних или двусторонних соглашений о доступе на рынки для предприятий ЕС.

Государства — члены ЕС информируют Комиссию о трудностях, с которыми сталкиваются их предприятия при попытках получения контрактов на оказание услуг в третьих странах. Например, можно сообщить Комиссии о несоблюдении международных правил по трудовому праву. В то же время Комиссия готовит для Европейского Совета ежегодный доклад о ходе переговоров с третьими странами по вопросам доступа предприятий ЕС к подпадающим под действие Директивы рынкам в этих странах. Комиссия может внести предложение о том, чтобы Европейский Совет ограничил или приостановил доступ к подпадающим под действие Директивы контрактам на оказание услуг в Европейском Союзе для предприятий, связанных с этими третьими странами.

*Процедуры закупок, предусмотренные
Директивой 2004/17/ЕС*

Директива предусматривает следующие процедуры закупок: открытая процедура, ограниченная процедура, переговорная процедура с предварительным приглашением к участию в торгах или без такового. В отличие от «традиционной» директивы конкурентный диалог не предусмотрен.

Заказчики могут заключать договор без предварительного приглашения к участию в торгах в следующих случаях:

- в ответ на предварительное приглашение к участию в торгах не было подано конкурсных предложений, которые соответствовали бы заявленным заказчиком условиям;
- договор заключается исключительно на проведение НИОКР;

- договор может быть заключен лишь с одним определенным поставщиком (подрядчиком), что обусловлено техническими причинами, творческим характером исполнения или соображениями защиты исключительных прав;
- в случае крайней срочности вследствие событий, наступления которых нельзя было предвидеть;
- при заключении договоров на основе рамочного соглашения, если оно было заключено в соответствии с Директивой;
- для заключения договоров на дополнительные поставки, если замена первоначального поставщика потребовала бы от заказчика приобрести имущество, обладающее иными техническими характеристиками;
- для заключения договора на поставку товаров, котируемых и приобретаемых на товарно-сырьевой бирже;
- для заключения договора на приобретение товаров по ценам значительно ниже рыночных или на исключительно выгодных условиях у поставщика (подрядчика), прекращающего свою деятельность или находящегося в процессе ликвидации по решению суда (в последнем случае возможно приобретение через конкурсных управляющих, ликвидаторов и т. п.);
- в отношении дополнительных работ или услуг, которые не были включены в первоначальный проект и необходимость в которых возникла в связи с наступлением непредвиденных обстоятельств;
- в отношении новых работ, которые заключаются в повторном создании сходных объектов;
- для заключения договора на оказание услуг с победителем конкурса проектов.

Открытая процедура. Правила в целом такие же, что и в «традиционной» директиве.

Ограниченная процедура. При ограниченной процедуре любой поставщик (подрядчик) может подать заявку на участие, но подавать предложения могут лишь приглашенные.

Срок для приема заявок на участие составляет по общему правилу не менее 37 дней со дня публикации закупоч-

ного объявления (или приглашения подтвердить заинтересованность, если предварительное приглашение к участию осуществляется посредством периодического уведомления). Во всяком случае этот срок не может быть менее 22 дней (15 дней, если объявление делается в электронной форме). После отбора кандидатов¹ заказчик направляет им одновременно в письменной форме приглашение к представлению предложений. Срок приема предложений — единый для всех кандидатов — может быть установлен по договоренности между заказчиком и отобранными кандидатами. Если договоренность не достигнута, заказчик устанавливает срок, который по общему правилу должен быть не менее 24 дней начиная со дня приглашения, но ни при каких обстоятельствах не менее 10 дней.

Переговорная процедура. При переговорной процедуре заказчик обращается к поставщикам (подрядчикам), которых выбирает по собственному усмотрению, и ведет с ними переговоры относительно условий договора.

Если переговорная процедура проводится с предварительным приглашением к участию в торгах, то и сама процедура, и правила о сроках приема заявок на участие и предложений такие же, как при ограниченной процедуре.

Если переговорная процедура проводится без предварительного приглашения к участию в торгах, минимальный срок для приема предложений составляет по общему правилу 24 дня. При определенных условиях минимальный срок может сокращаться, но не может быть менее 10 дней².

¹ При ограниченной и переговорной процедурах критерии отбора могут основываться на объективной потребности заказчика сократить число кандидатов до уровня, который оправдывается необходимостью баланса между особенностями закупочной процедуры и требуемыми на ее проведение ресурсами. Однако при определении количества отбираемых кандидатов должна учитываться необходимость обеспечения достаточной конкуренции (часть 3 ст. 54 Директивы).

² Подробнее см. статью 45 Директивы и приложение XXII <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CO nSLEG:2004L0017:20 090 807:En: PDF>

ГЕРМАНИЯ

В Германии¹ правила, установленные директивами ЕС 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС, полностью перенесены в национальное законодательство и учтены в следующих актах: Законе против ограничений конкуренции (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB*), Постановлении о закупках для нужд бюджетного сектора, Постановлении о закупках коммунальными службами и инструкциях по закупкам для нужд бюджетного сектора.

Роль центральной закупочной структуры распределена между несколькими ведомствами, однако на федеральном уровне ключевая роль принадлежит Федеральному министерству экономики и технологии (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi*) (далее — Минэкономики). Определенные функции оно выполняет совместно с другими структурами.

Минэкономики занимается подготовкой законопроектов и разработкой федеральной закупочной политики, представляет Германию в отношениях с Европейской Комиссией и другими международными структурами, консультирует федеральные органы власти по вопросам закупочной политики и осуществляет сбор статистических и иных данных, прежде всего в отношении процедур обжалования.

Проекты производных нормативных правовых актов о закупках Минэкономики готовит совместно с комитетами бюджетных закупок (*Verdingungsausschüsse*), которые состоят из представителей федеральных министерств и министерств земель (субъектов федерации), муниципалитетов и коммерческих организаций. Эта специфическая германская процедура используется с 1930-х гг. с целью учета мнения различных заинтересованных кругов и достижения баланса общественных интересов и интересов частно-

¹ Источники: Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union. Sigma Paper no. 40. 2007. <http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf>; Public Procurement 2010. GLG. <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3333.pdf>

го сектора. Процесс консультаций организуется в основном в письменной форме с проведением при необходимости слушаний. Процесс начинается с представления проекта нормативного правового акта землям, муниципалитетам и коммерческим организациям для дачи ими официального заключения.

Стандартные процедуры и методические материалы разрабатываются Минэкономики совместно с Федеральным министерством транспорта, строительства и городского развития (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*), Координационно-совещательным бюро Федеральной Администрации по информационным технологиям (*Koordinierungs und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, KBSt*) и Закупочным управлением Федерального министерства внутренних дел (*Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern*).

Использование закупочных процедур с большей или меньшей степенью конкуренции, исключений, пролонгаций, ускоренных процедур и другого остается на усмотрение заказчиков. При этом, однако, через вышестоящие административные инстанции соответствующего уровня осуществляется государственный надзор за законностью и целесообразностью принимаемых заказчиками административных актов.

Для случаев, когда закупочные процедуры предполагают заключение договора подряда, существуют квалификационные перечни, администрируемые Объединением по предварительному квалификационному отбору строительных предприятий (*Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen*), которое включает заказчиков, участников торгов и коммерческие организации¹.

В настоящее время рассматривается вопрос о том, чтобы предусмотреть федеральным законодательством так называемый «черный список». На субнациональном уровне «черный список» существует в земле Северный Рейн — Вестфалия. Черные списки, предусмотренные подзаконными актами

¹ Подробнее см.: Präqualifizierung. <http://de.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A4qualifizierung>

(руководствами), существуют в различных федеральных министерствах и на уровне земель.

На федеральном уровне закупки осуществляют: Закупочное управление МВД, Федеральное управление оборонных технологий и закупок (*Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung*) и Закупочное управление Федеральной таможенной службы (*Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung*). На субнациональном уровне наблюдается несколько форм централизации закупок.

Федеральное административное ведомство (*Bundesverwaltungsamt*) администрирует национальный электронный бюллетень бюджетных закупок (www.bund.de). Также для заказчиков существует множество дополнительных возможностей публикации национального или субнационального уровня.

Федеральная академия публично-правового управления (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*) в структуре МВД организует учебные программы для заказчиков. Различные учебные программы существуют и на уровне земель.

Польша

В Польше действует Закон о закупках для нужд бюджетного сектора (*Ustawa Prawo Zamówień Publicznych*), который был принят в 2004 г., а в 2006 г. существенно изменен и приведен в соответствие с положениями директив ЕС 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС.

Основные процедуры размещения бюджетных заказов — открытая и ограниченная. Заказчики также могут использовать переговорную процедуру с публикацией уведомления или без такового, закупки у единственного источника, запрос котировок и электронный аукцион, но лишь в прямо оговоренных Законом о закупках для нужд бюджетного сектора случаях и в соответствии с директивами ЕС.

Закупки для нужд бюджетного сектора осуществляются децентрализованно, и какое-либо центральное закупающее ведомство отсутствует. Среди органов центрального управления существует Служба бюджетных закупок (*Urząd*

Zamówień Publicznych), к основным обязанностям которой относятся:

- подготовка проектов законодательных актов, касающихся бюджетных закупок;
- принятие решений по вопросам, определенным в Законе о бюджетных закупках;
- издание Бюллетеня по бюджетным закупкам;
- организация процедур обжалования.

В Службе бюджетных закупок в настоящее время работают около 100 человек, и она поделена на несколько департаментов. Советательным органом председателя Службы бюджетных закупок является Совет по бюджетным закупкам, состоящий из 10–15 членов, назначаемых премьер-министром.

Как было сказано выше, польская система закупок — децентрализованная, и каждая структура из тех, которые обязаны следовать Закону о бюджетных закупках, сама отвечает за размещение своих заказов. Служба бюджетных закупок не занимается размещением бюджетных заказов (кроме заказов для своих собственных нужд) и не участвует в процедурах размещения заказов¹.

Дания

В Дании² обе рассмотренные выше директивы ЕС — 2004/18/ЕС («традиционная» директива) и 2004/17/ЕС (директива по «особым секторам») — были инкорпорированы в национальное законодательство в неизменном виде.

Было решено внедрить все новые закупочные процедуры и средства с одним лишь ограничением. Электронные аукционы не могут использоваться в отношении контрак-

¹ Public Procurement in Poland. European Tender Information System. October 2006. <http://www.etisys.com/uploads/media/Poland.pdf>

² Источник: Public Procurement in Denmark. European Tender Information System. Viborg. October 2006. <http://www.etisys.com/uploads/media/Denmark.pdf>. P. 1–3, 5–11.

тов на выполнение работ, что объясняется главным образом стремлением предотвратить риск фрагментации процесса строительства.

Эти новые директивы по закупкам применяются на практике в Дании с 1 января 2005 г. В дополнение к ним Датская антимонопольная служба издала подробное руководство по применению новых норм¹.

Датская антимонопольная служба — ведомство, подчиненное министерству экономики, ответственный орган в области закупок для нужд бюджетного сектора с 1993 г. Антимонопольная служба способствует развитию в этой области эффективной и свободной конкуренции, в частности, проводит в жизнь правила ЕС и участвует в сотрудничестве стран-членов. Одна из основных задач Антимонопольной службы — обеспечение правильного понимания и применения касающихся закупок правил, включая консультирование по этим вопросам. Кроме того, Антимонопольная служба является инстанцией по рассмотрению жалоб (подробнее об этом будет сказано ниже).

Договор об учреждении ЕС закладывает некоторые фундаментальные принципы, которыми по общему правилу должны руководствоваться заказчики при заключении контрактов для нужд бюджетного сектора. На этих принципах — равного (справедливого) подхода, недискриминации, транспарентности, соразмерности (пропорциональности) и взаимного признания — основывается и датское законодательство о бюджетных закупках, в том числе о контрактах, стоимость которых ниже установленных директивами ЕС пороговых величин.

Когда стоимость контракта по предварительным оценкам не достигает установленного директивами ЕС порога, нет необходимости следовать их предписаниям, в частности публиковать объявление в Тендерном электронном ежедневнике (*Tenders Electronic Daily — TED*). Однако заказчик должен придерживаться принципов Договора об учреждении ЕС и обеспечивать достаточный уровень конкуренции. В таких случаях объявления о конкурсах публикуются в Датской газете

¹ <http://www.ks.dk/udbud/vejledning1/overs/> (только на датском языке).

и в электронных базах данных о конкурсах, но в Дании этот процесс пока не получил строгого оформления.

В объявлении о проведении конкурса или подготовленной заказчиком конкурсной документации указывается, какие документы должны представить участники конкурса. В Дании, как правило, от конкурсантов требуются следующие документы:

- свидетельство о страховании качества;
- служебное удостоверение;
- рекомендации;
- документы о кадровой политике и производственной среде;
- документы об экологических инициативах;
- отчет об имеющейся у компании задолженности;
- CV работников;
- заявление о наличии совершенных преступлений;
- документы о финансовом состоянии компании.

Как показало проведенное в Дании исследование, бюджетные заказчики отдают предпочтение предложениям со следующими характеристиками:

- разумная цена;
- хорошие рекомендации;
- ясно изложенный и хорошо структурированный материал;
- наличие ответов по всем пунктам в должном порядке;
- понимание нужд заказчика;
- акцент на диалог и сотрудничество;
- акцент на гибкость и совершенствование;
- описание модели (плана, концепции) исполнения задания (если это актуально);
- сведения о финансовых и технических возможностях;
- профессионально и основательно подготовленный материал.

Центральными закупочными организациями в Дании являются *Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI)* и *Amgros*.

SKI — компания с ограниченной ответственностью, которой совместно владеют министерство финансов (55%) и местные органы власти (45%).

Эта компания занимается рамочными соглашениями по приобретению товаров и услуг разнообразных видов, а также оказывает консультационные услуги, поддерживает высокий уровень квалификации персонала в области закупок, а также *know-how* по некоторым особым вопросам, с которыми приходится сталкиваться чиновникам при принятии решений в области бюджетных закупок.

Услугами *SKI* пользуются: правительственные ведомства, бюджетные организации, органы здравоохранения, местные органы власти, региональные органы власти, находящиеся в государственной собственности некоммерческие компании.

Заказчики при осуществлении закупок не обязаны обращаться к *SKI*. Ее услугами по управлению рамочными соглашениями пользуются добровольно на коммерческой основе.

Amgros — компания, которой владеют несколько датских графств. Занимается прежде всего закупками для нужд больниц. Закупает лекарства и медицинское оборудование для больниц во всех графствах Дании и в двух муниципалитетах — Фредериксберге (*Frederiksberg*) и Копенгагене. Хотя эта компания действует в качестве покупателя и выполняет координационные функции, в конкретных операциях покупок (поставок) непосредственное участие принимают сами больницы, поскольку *Amgros* не имеет склада. Клиенты *Amgros* — больницы и региональные органы власти. Пользование услугами *Amgros* не является обязательным.

Далее рассмотрим существующий в Дании механизм защиты прав поставщиков.

Компания, считающая, что при осуществлении закупок ее права были нарушены, может подать жалобу либо непосредственно в Апелляционный комитет по бюджетным закупкам, либо в обычный суд (судебный порядок), либо пойти по менее формальному пути, обратившись в Антимонопольную службу («неформальное урегулирование»).

Апелляционный комитет по бюджетным закупкам (далее применительно к Дании — Комитет) — независимый специ-

ализированный административный коллегиальный орган, созданный в качестве контрольной инстанции, наличия которой требуют две директивы ЕС, посвященные защите прав поставщиков от нарушений при осуществлении закупок для нужд бюджетного сектора (так называемые правозащитные директивы — *Remedies Directives*). Решение, вынесенное Комитетом, может быть обжаловано в судебном порядке.

В сферу компетенции Комитета входят вопросы о нарушениях как директив по бюджетным закупкам, так и норм Договора об учреждении ЕС о недискриминации и свободном перемещении товаров и услуг.

Комитет состоит из председателя и двух вице-председателей — профессиональных судей (все трое), а также нескольких членов-экспертов, назначаемых министром экономики из числа лиц, обладающих специальными знаниями в области строительства и инженерно-технического обеспечения, бюджетных закупок, транспорта и смежных видов коммерческой деятельности.

Комитет решает вопросы исключительно по конкретным представленным на его рассмотрение делам и не уполномочен высказывать юридически значимые мнения абстрактного характера.

Жалоба может быть подана любым поставщиком (потенциальным поставщиком). Кроме того, приказом министра экономики право подачи жалобы в Комитет было предоставлено некоторым предпринимательским организациям и органам власти, перечень которых приложен к соответствующему приказу. Комитет уполномочен допустить к участию в деле третье лицо, когда это дело представляется имеющим большую важность для этого лица, даже в случаях, когда такое третье лицо само не выполняет необходимых условий для подачи заявления.

При подаче жалобы в Комитет уплачивается сбор в размере 4000 крон (около 500 евро).

Процедура рассмотрения дела в Комитете весьма сходна с судебной процедурой.

На первом этапе происходит обмен заявлениями истца и ответчика (*pleadings*). Слушание дела часто происходит

в устной форме. В основе процедур лежат право на очную ставку и перекрестный допрос.

В соответствии с основными принципами датского административного права все материалы дела доступны для всеобщего ознакомления, за исключением документов, содержащих коммерческую тайну (потенциальных) поставщиков.

Решения Комитета оформляются в виде так называемых распоряжений (*orders*) и формулируются аналогично судебным решениям, выносимым обычными судами.

Для принятия решения по представленной на его рассмотрение жалобе Комитету требуется в среднем от 5 до 6 месяцев. В среднем в год Комитет рассматривает 15 жалоб.

В соответствии с законодательством Дании, инкорпорирующим две «правозащитные» директивы, Комитет обладает следующими полномочиями: либо отказать в рассмотрении дела, например, если оно не относится к сфере компетенции Комитета, либо рассмотреть дело по существу, полностью или частично.

При рассмотрении дела по существу Комитет может:

- 1) аннулировать незаконные решения;
- 2) распорядиться о принятии предварительных (обеспечительных) мер, и в этом случае процедура закупок приостанавливается;
- 3) признать законность действий заказчика. Однако Комитет не наделен полномочиями аннулировать заключенный контракт.

На практике было очень мало случаев, когда Комитет приостанавливал процедуру закупок.

В случае отказа какой-либо стороны от предоставления необходимых для рассмотрения дела сведений Комитет может наложить на эту сторону штраф.

Если решение выносится в пользу подателя жалобы, Комитет может обязать заказчика возместить подателю жалобы расходы, понесенные им в связи с обращением в Комитет. Однако заказчику-ответчику его расходы, связанные с рассмотрением дела Комитетом, не возмещаются, даже если жалоба была оставлена без удовлетворения.

На заказчика, допустившего нарушение правил осуществления закупок, налагаются санкции. Более того, на заказчика налагается штраф, если заказчик умышленно или по грубой небрежности не подчиняется изданному Комитетом запрещению или извещению о принудительном исполнении. Чтобы инициировать в отношении заказчика уголовное производство, необходимо обратиться в службу уголовного преследования. Однако на практике не было случаев возбуждения уголовного дела в отношении бюджетного заказчика в связи с нарушением им законодательства о закупках.

Комитет принимает к рассмотрению и более поздние жалобы, подаваемые с целью получения возмещения убытков, понесенных поставщиком (потенциальным поставщиком) в результате нарушения заказчиком законодательства о закупках. Было несколько случаев, когда Комитет обязывал заказчиков уплачивать существенные суммы возмещения понесенных компаниями убытков.

Датская антимонопольная служба (далее — Антимонопольная служба) в области закупок для нужд бюджетного сектора призвана решать задачи оперативного выявления нарушений законодательства о закупках и, соответственно, рассмотрения жалоб, способствовать обеспечению равных условий конкуренции, минимизации уровня конфликтов и затрат при разрешении разногласий.

В 1996 г. Антимонопольная служба была юридически уполномочена инициировать рассмотрение дела в Комитете. В то время как Комитет на практике в большинстве случаев дает оценку законности процедур закупок уже после заключения контракта, Антимонопольная служба может вмешаться во время проведения процедур закупок, о чем подробнее будет рассказано ниже.

Антимонопольная служба не уполномочена принимать решения по существу вопроса или приостанавливать процедуру закупок, а может лишь давать заказчикам соответствующие рекомендации и обращаться с жалобой в Комитет, если контракт еще не был подписан. Споры, ставшие предметом судебного разбирательства, также исключаются из сферы компетенции Антимонопольной службы.

Круг субъектов, которые могут подавать жалобы в Антимонопольную службу, в принципе не ограничен. Даже если жалоба поступила от компании или организации, не имеющей необходимого признаваемого законом интереса или не обладающей правом обращаться с жалобой в Комитет, Антимонопольная служба все же обязана рассмотреть эту жалобу.

При подаче жалобы в Антимонопольную службу не требуется уплаты какого-либо сбора и Антимонопольная служба не уполномочена требовать от стороны оплаты издержек.

Антимонопольная служба не уполномочена требовать предоставления информации для оценки обстоятельств дела. Вместо этого запрашивает у соответствующего заказчика изложение обстоятельств, по поводу которых была подана жалоба. Когда в дело вступает Антимонопольная служба, именно она, а не податель жалобы, является стороной по делу. По рассмотрении дела Антимонопольная служба подготавливает документ с рекомендациями для заказчика. Заказчику может быть рекомендовано привести процедуру закупок в соответствии с требованиями законодательства, приостановить процедуру, прекратить ее и начать снова. Если заказчик не следует рекомендациям Антимонопольной службы, дело может быть передано в Комитет. И в Комитете, и в Антимонопольной службе материалы дела согласно общим предписаниям административного права доступны для всеобщего ознакомления, за исключением документов, содержащих коммерческую тайну (потенциального) поставщика.

Если заказчик не последовал рекомендациям Антимонопольной службы о приведении процедуры закупок в соответствии с требованиями законодательства, Антимонопольная служба обязана передать дело в Комитет. Во многих случаях об исходе дел по жалобам, поданным в Антимонопольную службу, публикуются краткие сообщения. В дополнение к профилактическому воздействию на конкретного заказчика-ответчика такая публикация является источником весьма ценной информации для заказчиков вообще.

Антимонопольная служба ежегодно рассматривает в среднем 30 жалоб, тратит в среднем 2 месяца на рассмотрение

одного дела. Заказчики в основном следуют рекомендациям Антимонопольной службы до подписания контракта.

Заказчик, которому даны рекомендации, может представить их на рассмотрение обычного суда. За компанией, подавшей жалобу в Антимонопольную службу, сохраняется право обратиться в Комитет.

Хотя это в принципе возможно, фактически обычным судам вряд ли приходилось выполнять роль первой инстанции при рассмотрении жалоб на нарушения законодательства о закупках.

Подходы к осуществлению закупок инновационной продукции в странах Евросоюза

В течение последнего десятилетия закупки для нужд бюджетного сектора все больше рассматривались как инструмент инновационной политики (на основе спроса). Закупка инновационных решений бюджетным сектором в целом, как ожидается, должна способствовать созданию лидирующих рынков, новаторству в промышленности, лучшему функционированию органов власти, решению социальных проблем и др.

Бюджетные закупки инноваций определяются как закупки инновационной продукции, генерируемой благ. ры наличием спроса со стороны бюджетного сектора, с целью улучшения рабочих характеристик и качества обслуживания общественности или решения серьезных социально-экономических проблем¹. При этом среди закупаемого могут быть исследования и разработки.

¹ Источники: Stern P., Hellman J., Rijnnders-nagle M., Terrell M., Åström T. How Public Procurement can stimulate Innovative Services. Report to nordic Innovation Centre (nIce). 2011 http://www.nordicinnovation.net/_img/201102_howpublicprocurementcanstimulateinnovativeservices.pdf; Public Technology Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument. EU Project ОМС-ПТП http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/public_procurement.pdf; Finding and Procuring Innovative Solutions. Office of Government Commerce. 2007 [http://www.ogc.gov.uk/documents/Finding_and_Procuring_Innovative_Solutions_\(3\).pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/Finding_and_Procuring_Innovative_Solutions_(3).pdf).

Закупая и внедряя первым инновационные решения, бюджетный сектор может предоставить предприятиям соответствующей отрасли рынок, достаточный для оправдания вложений в новые навыки, оборудование или исследования и разработки, способствуя тем самым новаторству и конкурентоспособности поставщиков также на иных рынках.

При бюджетных закупках инноваций для успешной реализации проекта огромное значение имеет подготовительная стадия.

Здесь можно выделить три основных подхода:

1. Исследование рынка с целью получения более точного представления о существующих рынках и решениях для разработки будущего курса или закупочной стратегии. Инновационные решения ищутся для задач на долгосрочную перспективу, зачастую при отсутствии исчерпывающего определения или точных требований, а порой и при отсутствии каких-либо знаний о возможных решениях.
2. Поиск на рынке инновационных решений, с учетом которых будут осуществляться будущие закупки. Лучшее представление о том, что можно приобрести на рынке, позволяет увязать поиск инновационных решений непосредственно с последующими закупками, используя процедуру открытых торгов.
3. Непосредственные закупки инноваций, для которых возможны:
 - конкурентный диалог;
 - конкурс проектов;
 - докоммерческие закупки с финансированием исследований и разработок на ранних («докоммерческих») стадиях (*pre-commercial procurement — PCP*).
 - стимулирование появления на рынке нужной продукции путем заблаговременного гарантирования ее закупки (*forward commitment procurement — FCP*).

Конкурентный диалог и конкурс проектов — процедуры, прямо предусмотренные директивами ЕС 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС для закупок, осуществляемых соответственно субъектами бюджетного сектора и субъектами естественных монополий.

Конкурентный диалог, если эта процедура предусмотрена национальным законодательством страны заказчика, может использоваться для размещения сложных заказов, когда заказчик сам не в состоянии определить техническое решение стоящей перед ним задачи или разработать схему юридического и финансового обеспечения проекта. Примером таких особо сложных заказов могут служить крупные инфраструктурные проекты.

Размещение заказа осуществляется лишь на основании критерия наиболее экономически выгодного предложения (о чем подробнее будет сказано ниже), т. е. отбор исключительно по цене не допускается.

Заказчик публикует закупочное объявление с указанием критериев определения победителя. Срок для приема заявок на участие устанавливается продолжительностью не менее 37 дней. Отобранным в соответствии с требованиями Директивы кандидатам заказчик направляет одновременно в письменной форме приглашение вступить в диалог. Заказчик вправе заранее ограничить число кандидатов по объективным и недискриминационным критериям. Эти критерии, а также минимальное число отбираемых кандидатов, должны быть опубликованы в закупочном уведомлении. Число кандидатов должно быть не менее трех, но в любом случае число приглашаемых кандидатов должно быть достаточным для обеспечения фактической конкуренции¹.

Заказчик может предусмотреть процедуру, состоящую из последовательных этапов, чтобы сократить количество подлежащих обсуждению решений на стадии диалога в соответствии с критериями выбора победителя, указываемыми в закупочном уведомлении или описательном документе. Выбор этого варианта порядка проведения процедуры указывается в закупочном уведомлении или в описательном документе.

¹ Статья 44 Директивы.

В ходе диалога заказчик может обсуждать с отобранными кандидатами все аспекты заказа.

Заказчик обеспечивает равное обращение с кандидатами и защиту конфиденциальной информации. В частности, не допускается дискриминация в части предоставления информации, которая может дать одним участникам конкурса преимущество перед другими. Заказчик не вправе раскрывать иным участникам решения, предложенные каким-либо участвующим в диалоге кандидатом, или иную сообщенную этим кандидатом конфиденциальную информацию без согласия последнего.

Обсуждение продолжается до тех пор, пока не будет определено техническое и (или) экономико-юридическое решение или решения, которые подходят для удовлетворения нужд заказчика.

В заключение диалога кандидаты подают окончательные предложения, которые по запросу заказчика могут быть уточнены без изменения основных элементов предложения.

Заказчик оценивает полученные предложения в соответствии с критериями определения победителя, установленными в закупочном уведомлении или в описательном документе, и выбирает наиболее экономически выгодное предложение в соответствии со статьей 53 Директивы. Согласно этой статье, когда выбирается наиболее экономически выгодное предложение, используются различные критерии, относящиеся к предмету соответствующего бюджетного контракта, например, качество, цена, эксплуатационные, эстетические, функциональные и экологические характеристики, эксплуатационные расходы, эффективность по затратам, послепродажное обслуживание и техническая помощь, срок поставки или завершения работ.

Когда предложение выбирается по нескольким критериям, заказчик должен указывать в описательном документе относительную значимость каждого критерия. Эта значимость может быть выражена путем указания промежутка (диапазона) с соответствующим максимальным пределом (*a range with an appropriate maximum spread*). Если, по мнению заказчика,

определение значимости невозможно по объективным причинам, заказчик указывает в описательном документе критерии в порядке убывания значимости.

Заказчик может запросить у участника конкурса, предложение которого признано наиболее экономически выгодным, пояснения относительно аспектов предложения или подтверждение обязательств, содержащихся в предложении, при условии, что это не приведет к изменению существенных элементов предложения или приглашения к участию в конкурсе, к искажению конкуренции или дискриминации.

Заказчик может предусмотреть вознаграждение или выплаты участникам диалога.

В разъяснениях Европейской Комиссии по конкурентному диалогу, предусмотренному «классической» директивой, констатируется, что «Директива не регулирует проведение диалога подробно»¹, и никаких более подробных по сравнению с Директивой указаний относительно установления критериев отбора разъяснения не содержат.

Таковыми же общими формулировками, оставляющими заказчику при проведении конкурентного диалога значительную свободу усмотрения, пользуется и законодательство ряда государств — членов ЕС. Среди рассмотренных нами национальных актов о бюджетных закупках это замечание можно отнести к актам Великобритании², Литвы³ и Франции⁴.

¹ Explanatory note — Competitive Dialogue — Classic Directive. European Commission, Directorate General Internal Market and Services. P.7. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf

² The Public Contracts Regulations 2006. Public Procurement, England and Wales. Public Procurement, northern Ireland. http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/5/pdfs/uksi_20060005_en.pdf

³ Закон Литовской Республики от 22 декабря 2005 г. N X-471 «Об изменении закона о публичных закупках» <http://medialaw.asia/files/%20%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%AB%D0%A5%20%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%A3%D0%9F%D0%9A%D0%90%D0%A5.doc>

⁴ Code des marchés publics (édition 2006) (Version consolidée au 8 octobre 2010). Section 3: Procédure de dialogue compétitif. <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=904E8C8B4B2137078C0D7A2ACC5BEA2A>.

Например, в Законе Литовской Республики от 22 декабря 2005 г. n X-471 «Об изменении закона о публичных закупках» конкурентному диалогу посвящена гл. 4. По сравнению с описанными выше нормами Директивы содержательные дополнения состоят в расширении оснований применения конкурентного диалога, в описании условий ведения диалога, а также в разрешении дополнительно ограничивать круг участников конкурентного диалога по сравнению с кругом участников, соответствующих объявленным квалификационным требованиям.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 50 Закона Литовской Республики конкурентный диалог может применяться не только при невозможности объективно установить технические требования к объекту закупки, но также при невозможности «объективно определить правовой статус или финансовую структуру объекта закупки». Согласно п. 7 ст. 51 Закона Литовской республики покупающая организация при ведении диалога должна соблюдать следующие условия:

- 1) вести диалог с каждым поставщиком отдельно;
- 2) не раскрывать третьим лицам никакую полученную от поставщика информацию без согласия последнего, а также не информировать поставщика о соглашениях, достигнутых с другими поставщиками;
- 3) в отношении всех участников должны применяться одинаковые требования, предоставляющие равные возможности, и предоставляется одинаковая информация;
- 4) ход диалога должен протоколироваться. Протокол диалога подписывает председатель Комиссии и уполномоченный представитель участника, с которым проводились консультации.

Наконец, согласно п. 2 ст. 53 этого Закона при наличии достаточного количества подходящих кандидатов покупающая организация вправе ограничить количество кандидатов,

которых она может пригласить для конкурентного диалога. При этом покупающая организация в объявлении о закупке указывает «объективные и не дискриминирующие критерии и правила, которые она намерена применять при отборе кандидатов, наименьшее количество кандидатов, приглашаемых для диалога, которое не может составлять меньше 3 кандидатов, и, по необходимости, наибольшее их количество».

Конкурс проектов

Конкурсы проектов (*concoures/design contests*) — процедуры, позволяющие заказчику приобретать в сферах городского и сельского планирования, архитектуры и инженерии либо обработки данных и других аналогичных сферах, план или проект, который выбирает жюри на конкурсной основе с присуждением призов или без такового.

Согласно Директиве 2004/18/ЕС конкурс проектов может проводиться в рамках процедуры размещения заказа на оказание услуг для нужд бюджетного сектора и предполагать заключение контракта с победителем конкурса.

Право на участие в конкурсе проектов не может быть ограничено территорией (или частью) государства — члена ЕС или по признаку юридической природы участников (физическое/юридическое лицо). Такие конкурсы могут проводить:

- органы центрального правительства начиная с суммы 125 000 евро;
- иные бюджетные заказчики начиная с суммы 193 000 евро;
- все бюджетные заказчики начиная с суммы 193 000 евро, если конкурсы проводятся в отношении определенных услуг в области исследований и разработок, телекоммуникаций, гостиничного и ресторанного дела, железнодорожного и водного транспорта, предоставления персонала, профессионального обучения, расследования и обеспечения безопасности, определенных юридических, социальных и санитарных услуг, услуг в сфере развлечений, культуры и спорта.

Заказчик публикует объявление о конкурсе в соответствии с правилами процедур закупок для нужд бюджетного сектора. При передаче и хранении информации должны обеспечиваться неприкосновенность и конфиденциальность данных. Заказчик знакомится со всеми представленными проектами не ранее истечения установленного для их представления срока.

Критерии отбора должны быть ясными и недискриминационными, обеспечивающими подлинную конкуренцию. Жюри формируется заказчиком исключительно из физических лиц, не зависящих от участников конкурса. Когда от участников конкурса требуется профессиональная квалификация, этой квалификацией должны обладать не менее трети членов жюри. Жюри независимо в принятии решений и оценивает предложения на основе критериев отбора. До принятия окончательного решения должна соблюдаться анонимность участников.

*Конкурсы проектов в сфере услуг,
предусмотренные Директивой*

В отличие от Директивы 2004/18/ЕС, регламентирующей закупки в «традиционных сферах», Директива 2004/17/ЕС распространяется на конкурсы проектов, проводимые субъектами естественных монополий, по результатам которых заключаются договоры на оказание услуг на сумму более 387 000 евро или присуждаются призы и выплаты, сумма которых превышает указанную величину (эта пороговая величина будет обновляться постановлением Комиссии ЕС).

Конкурс проектов определяется так же, как и в «традиционной» директиве.

То, что было сказано выше при рассмотрении правил «традиционной» директивы об объявлении конкурса, отборе предложений, формировании жюри и принятии им решения, относится и к конкурсам в сфере услуг в «особых секторах».

Докоммерческие закупки исследований и разработок не входят вне сферы действия директив ЕС о закупках (если только выгоды от этих исследований и разработок не предназначены исключительно для заказчика и эти исследования и разработки не оплачиваются полностью заказчи-

ком). Примерами программ докоммерческих закупок в ЕС могут служить *SBIR* (*Small business innovation research*) в Нидерландах¹ и *SBRI* (*Small business research initiative*) в Великобритании², представляющие собой подобие уже длительное время действующей в США Программы инновационных исследований малого бизнеса (*SBIR*), которая рассматривалась в разделе, посвященном США. Докоммерческие закупки требуют ясного установления потребностей и запроса предложений. В случае нахождения некоторого числа потенциальных решений заказчик инициирует состоящий из отдельных стадий процесс закупок исследований и разработок с целью (отбора и) конкретизации предлагаемых решений, достаточной для рассмотрения вопроса о целесообразности проведения «настоящих» коммерческих закупок по установленным процедурам без ограничения числа участников (четвертая стадия).

На первой стадии исследования направлены на решение вопроса о выполнимости предложения, на второй стадии выполняются исследования и разработки с изготовлением опытных образцов, на третьей — исследования и разработки для выпуска опытной серии (первоначальной отработки производственного процесса) (*pre-production*), на четвертой — производство и поставка.

Прохождение первых трех стадий возможно без какой-либо конкуренции, а в конце третьей стадии заказчик может инициировать процедуру коммерческих закупок. Возможно, ни один из поставщиков, получивших заказ на выполнение начальных исследований и разработок, не получит в итоге заказа на поставку товаров (работ, услуг), однако заказчику будет известно о наличии на рынке потенциальных решений. Преимущество описанного подхода заключается в том,

¹ См., например: *Roos A. Pre-Commercial Procurement in The Netherlands: SBIR. Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation. 12 April 2011* http://www.eszakalfold.hu/uploads/Kulcapcsolatok/PCP2011/eloadasok/2_1_ROOS.pdf

² См., например: *SBRI. Technology Strategy Board* http://www.ogc.gov.uk/documents/SBRI_Intro_Brochure_2.pdf

что он дает (потенциальным) поставщикам стимул делить риски и выгоды с закупающей структурой.

Заблаговременное гарантирование закупки продукции, создание которой возможно лишь в будущем после проведения исследований и разработок, — подход, находящийся пока в стадии зарождения. Поставщики должны убедиться в том, что бюджетный сектор нуждается в инновационных решениях и дает стимул для ведения соответствующих исследований и разработок. Цель рассматриваемого подхода заключается в создании для субъектов инновационной деятельности привлекательного рынка сбыта, где покупателем выступает бюджетный сектор. Этот подход был разработан в Великобритании и первоначально предназначался для смягчения проблемы рыночной неэффективности в экологической промышленности, а именно для обеспечения бюджетному сектору возможности приобретать продукцию (включая технологии), требуемую для достижения стоящих перед ним целей в части экологической устойчивости, и получать эту продукцию в требуемые сроки и по приемлемой цене. Подход предполагает предоставление рынку предварительных сведений о требованиях заказчика, причем указывается требуемый долгосрочный результат (*outcome*). Эти требования должны быть заблаговременно доведены до сведения различных звеньев цепочки поставок, чтобы рынок имел возможность отреагировать. Важно сформулировать задачу именно в контексте фактически предоставляемой возможности участия в закупках достаточного масштаба, что стимулировало бы вложения со стороны поставщиков, и заранее принять на себя обязательство перед тем, кто предложит (реализует) недоступное пока на рынке решение при условии его соответствия установленным требованиям.

В отличие от докоммерческих закупок принципиально значимыми оказываются не исследования и разработки, а стимулирование вложений со стороны цепочки поставок посредством создания видимого и заслуживающего доверия рынка и в некоторых случаях открытия доступа на более широкие рынки, например, путем привлечения партнеров со сходными нуждами. Что же касается направленных на поиск реше-

ния исследований и разработок, инициатива их проведения, в отличие от докоммерческих закупок, целиком предоставляется цепочке поставок (которая при наличии видимого рынка оказывается в более благоприятном положении для привлечения инвестиций), и заказчик никаких договоров на выполнение исследований и разработок с поставщиками не заключает. Вместо этого происходит перенесение соответствующего риска на ту сторону, которая способна лучше им управлять, т. е. с поставщика снимается значительная часть рыночного риска, а для заказчика упрощается управление техническим риском.

1.2.4. Постсоциалистические страны

Для диагностики состояния современного российского законодательства в области госзакупок важно сравнить его не только с законодательством развитых стран, но также стран, начавших формирование контрактной системы практически с нуля одновременно с Россией. Это необходимо для ответа на вопрос, является ли подход к регулированию госзакупок, принятый в российском законодательстве, общим для других стран, находящихся в сходных социально-экономических условиях, или эти страны следуют опыту развитых стран. Исследование законодательства о государственных и муниципальных закупках постсоциалистических стран будет производиться на примере ряда государств — бывших республик Советского Союза, в том числе: Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Таджикистана, Украины¹.

Для сравнительно-правового анализа избраны следующие основные показатели:

- перечень способов размещения закупок для государственных и муниципальных нужд и основания их применения с точки зрения ограничения заказчика в выборе способа

¹ Законодательство указанных стран, за исключением Грузии, цитируется по базе данных «Законодательство стран СНГ» компании «СоюзПраво-Информ».

- размещения закупок для государственных и муниципальных нужд;
- наличие способов размещения заказа, ориентированных на особенности инновационной продукции;
 - наличие электронного аукциона в качестве одного из способов размещения закупок для государственных и муниципальных нужд;
 - квалификационные требования к потенциальным поставщикам и подрядчикам и регулирование предварительного квалификационного отбора;
 - наличие административного порядка обжалования решений заказчика;
 - степень централизации размещения заказов для государственных и муниципальных нужд;
 - принципы ценообразования при заключении и исполнении контрактов для государственных или муниципальных нужд;
 - иные особенности (распространение норм на сферу деятельности естественных монополий; предоставление национального режима при государственных закупках; наличие развитой информационной базы типовой документации).

АРМЕНИЯ

Республика Армения является членом СНГ и имеет статус наблюдателя в ЕврАзЭС, не участвует в формировании ЕЭП. Основным законом, регулирующим отношения, связанные с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд в Армении, является Закон Республики Армения от 19 июля 2000 г. № ЗР-62 «О закупках». Действие этого закона не распространяется на закупки для нужд естественных монополий.

Законом № ЗР-62 преимущественным способом осуществления закупок назван конкурс (ст.18). Конкурс может проводиться как в открытой (по общему правилу), так и в закрытой форме. В отдельных случаях законом предусмотрено

проведение двухэтапного конкурса, а также осуществление закупок путем запроса котировок или у единственного источника.

Законом не предусмотрен такой способ размещения заказа как аукцион или электронный аукцион. Вообще какие бы то ни было электронные формы размещения заказа для государственных и муниципальных нужд Законом не предусмотрены¹. По общему правилу размещение заказа производится в форме открытого одноэтапного конкурса. Другие, помимо конкурса, способы проведения закупок заказчик имеет право применять только в установленных Законом случаях (см. ниже) и с согласия уполномоченного органа. При этом он должен включить в протокол процедуры закупок основания применения данного способа закупок.

Применение иных, помимо конкурса, способов размещения заказа возможно лишь при наличии следующих определенных Законом условий:

1. В закрытой форме проводится конкурс в случае закупки для содержащих государственную тайну нужд обороны, государственной безопасности (ст. 21).
2. Разрешение на осуществление закупок путем запроса котировок выдается Агентством по государственным закупкам. Если сметная цена подлежащих закупке товаров, работ и услуг не превышает одну четвертую базисной единицы закупок, размер которой устанавливается Агентством, заказчик имеет право без согласия Агентства произвести закупки посредством применения способа запроса котировок (ст. 22).
3. Двухэтапный конкурс проводится (ст. 20) в двух случаях, если заказчик:

¹ В Армении в 2005 г. был разработан проект документа «Стратегия внедрения в Армении системы электронных закупок» (Деловой экспресс. Экономический еженедельник Армении. 2005. 16–22 июня. № 22 (630), затем утвержденный в 2006 г., в котором предполагалось внедрение системы электронных закупок 2007–2009 г. (Там же. 2006 г. 9–15 февраля. № 04 (661)).

- не имеет возможности четко (подробно и полностью) установить технические и качественные характеристики подлежащих закупке товаров, работ, услуг, и возникает необходимость в переговорах с участниками для уточнения этих характеристик;
 - или намерен заключить контракт с целью заказа научных (в том числе социологических, экспертных) исследований и экспериментов.
4. У единственного источника (ст. 23) заказ размещается при наличии одного из следующих оснований:
- подлежащие закупке товары, работы, услуги возможно закупить только у одного лица, что обусловлено его авторским правом, отсутствием конкуренции, наличием соответствующей лицензии;
 - возникла безотлагательная непредвиденная потребность в закупке товаров, работ, услуг и применение конкурсного способа невозможно по времени, при условии, что подобную необходимость невозможно было предвидеть и она не является следствием действий заказчика;
 - заказчик, закупив работы у какого-либо лица, исходя из технических спецификаций, решает произвести дополнительные закупки у того же лица, при условии, что их цена не превысит 20% первоначальной цены контракта. Такие дополнительные закупки у одного и того же лица могут быть произведены только один раз.

Закон «О закупках» не содержит требований об обязательной публикации какой бы то ни было информации в сети Интернет. В соответствии со ст. 6 Закона в «официальном бюллетене» (печатном издании) публикуется информация о заключенном по итогам размещения заказа контракте, которая должна содержать:

- 1) краткое описание закупаемых товаров, работ, услуг;

- 2) обоснование потребности и выбор способа производства закупок;
- 3) цену контракта;
- 4) число, месяц, год заключения контракта;
- 5) наименования (названия) и адреса сторон контракта.

Представим кратко регламентацию процедур закупок, предусмотренную Законом Армении «О закупках».

В соответствии со ст. 27 Закона конкурсная документация должна содержать:

- 1) ссылку на опубликованное объявление о конкурсе, в дополнение к которому предоставляется данное приглашение на конкурс;
- 2) инструкции по подготовке конкурсных заявок;
- 3) критерии требуемых от участников квалификационных данных и порядок их оценки;
- 4) требования, предъявляемые к документации, представляемой участниками с целью подтверждения ими своих квалификационных данных, или к другой запрашиваемой для этой цели информации;
- 5) спецификации, определяющие характер, состав и структуру закупаемых товаров, работ и услуг, включая технические спецификации, планы, чертежи;
- 6) порядок признания победителя конкурса;
- 7) проект заключаемого контракта;
- 8) если участникам разрешается представлять заявки только на часть закупаемых товаров, работ и услуг, то условия и порядок представления заявки на часть товаров (работ, услуг);
- 9) метод расчета цены конкурсной заявки, форма ее выражения и валюта;
- 10) указание на то, что предлагаемая цена, кроме стоимости товаров, работ и услуг, включает расходы на оплату транспортировки, страховки, на уплату пошлин и налогов;
- 11) требования, предъявляемые к обеспечению исполнения заказчиком конкурсной заявки и контракта и к характеру, форме, количеству и иным основным условиям любо-

- го обеспечения исполнения обязательств лицом, представившим конкурсную заявку;
- 12) условия представления конкурсных заявок, включая способ, место, срок, язык конкурсной заявки;
 - 13) способы, которыми участники могут потребовать разъяснения по конкурсной документации, и информацию об организуемых заказчиком встречах с участниками, включая все исходные данные (имя, должность, адрес, номер служебного телефона должностных лиц (служащих), наделенных полномочием на установление непосредственной связи между заказчиком и участниками и получение сведений о закупках);
 - 14) условия представления конкурсных заявок, день и час их вскрытия, порядок рассмотрения (оценки и сопоставления);
 - 15) условия заключения контракта с участником размещения заказа, признанным победителем;
 - 16) разъяснения, касающиеся права участника на обжалование действий и решений заказчика, используемых им процедур;
 - 17) информацию о предоставлении заказчику права на отклонение им конкурсных заявок;
 - 18) информацию о подготовке, представлении конкурсных заявок и другую информацию о закупках.

Участник размещения государственного или муниципального заказа имеет право за 15 рабочих дней до истечения окончательного срока приема конкурсных заявок запросить от заказчика разъяснения приглашения на конкурс. Заказчик предоставляет разъяснение в течение пяти рабочих дней со дня получения запроса. Одновременно заказчик публикует такие разъяснения в официальной печати, а также письменно уведомляет о них лиц, представивших конкурсные заявки. До истечения половины срока представления конкурсных заявок заказчик имеет право, с согласия уполномоченного органа, вносить изменения в приглашение на конкурс, с предоставлением ему обоснования необходимости их внесения. Такие изменения в обязательном порядке пуб-

ликуются заказчиком в официальном бюллетене, о них также письменно уведомляются лица, представившие конкурсные заявки.

Статья 7 Закона устанавливаются квалификационные требования к потенциальным поставщикам и подрядчикам. В закупках, в соответствии с этими требованиями, не имеют права участвовать лица:

- 1) которые неплатежеспособны, признаны банкротами в процессе ликвидации либо те, на имущество которых наложен арест;
- 2) один из учредителей которых является членом конкурсной комиссии, должностным лицом или близким родственником заказчика;
- 3) которые в установленном законом порядке привлекались к такой ответственности, вследствие которой им на момент представления конкурсной заявки запрещено осуществлять данный вид деятельности, в том числе посредством аннулирования лицензии;
- 4) которые на момент представления конкурсной заявки имеют просроченные задолженности по налогам и другим обязательным платежам, установленным законом.
Для любой процедуры закупок заказчик устанавливает для участников следующие квалификационные критерии:
- 5) профессиональные и технические данные (признаки), финансовые средства, материальные и трудовые ресурсы, необходимые для выполнения контракта;
- 6) лицензию на осуществление данного вида деятельности.

Заказчик не имеет права устанавливать не предусмотренные законодательством требования с целью установления подлинности представленных участниками документов, подтверждающих квалификационные данные.

Закупки могут осуществляться централизованным (по общему правилу) и децентрализованным способом (ст. 19). Централизованные закупки производит уполномоченное Правительством Армении Агентство по государственным закупкам. Правительство Армении может выдать тем или иным заказ-

чикам разрешение на проведение самостоятельных закупок без участия в процессе закупок Агентства.

Возможность изменения цены контракта в процессе его исполнения Законом «О закупках» не предусмотрена.

Процедура обжалования установлена гл. 6 Закона «О закупках». Решения заказчика обжалуются путем подачи жалобы самому заказчику в течение пяти дней с момента публикации решения о заключении контракта. Следующей инстанцией, рассматривающей жалобы в том случае, если они не рассмотрены заказчиком или решение заказчика не удовлетворяет лицо, подавшее жалобу, является Агентство по государственным закупкам.

Орган, получивший жалобу, уведомляет всех участников размещения заказа об ее содержании. Любое лицо, интересы которого нарушены или могут быть нарушены в результате действий, послуживших основанием для обжалования, имеет право участвовать в процедуре обжалования. Решение заказчика или уполномоченного органа по жалобе в течение пяти рабочих дней со дня его вынесения направляется представившему жалобу, участникам данных закупок и иным заинтересованным лицам, которые представили такое требование.

Решения, принятые заказчиком или уполномоченным органом, при соблюдении административного порядка обжалования впоследствии могут быть обжалованы в судебном порядке.

В Законе нашел отражение вопрос предоставления национального режима при государственных закупках: подп. 4 п. 1 ст. 2 Закона определен приоритет права равного участия любого лица, независимо от факта его принадлежности как резидента к какому-либо государству. Какие-либо изъятия из национального режима в законодательстве Армении в отношении товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, нами не установлено.

БЕЛАРУСЬ

Республика Беларусь является членом СНГ, входит в ЕврАзЭС, участвует в формировании Таможенного союза и ЕЭП. Основ-

ными нормативными актами, регулирующими отношения в связи с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд в Беларуси, является Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2008 г. № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь» и Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 декабря 2008 г. № 1987 «О некоторых вопросах осуществления государственных закупок». В соответствии с п. 4 названного Указа законодательство о государственных закупках не распространяется на сферу деятельности естественных монополий.

В этих документах установлены следующие формы размещения государственного или муниципального заказа:

1. Открытый одноэтапный конкурс.
2. Закрытый одноэтапный конкурс.
3. Открытый двухэтапный конкурс.
4. Закрытый двухэтапный конкурс.
5. Конкурс-редукцион.
6. Закупки у единственного источника.
7. Запрос ценовых предложений, который представляет собой аналог запроса котировок.
8. Оформление конкурентного листа, которое представляет собой способ выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором заказчик осуществляет его выбор посредством сбора информации, как правило, о цене за единицу товара (работы, услуги) не менее чем у двух поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением случая, если такого количества их нет, и предлагает, как правило, заключить договор поставщику (подрядчику, исполнителю), цена за единицу товара (работы, услуги) которого является наименьшей.

В соответствии с п. 3 Указа закупки осуществляются с применением:

- конкурса — при ориентировочной стоимости закупки от 8000 базовых величин, устанавливаемых Правительством Республики Беларусь, и более;

- процедуры запроса ценовых предложений — от 1000 до 8000 базовых величин;
- процедуры оформления конкурентного листа — от 50 до 1000 базовых величин;
- процедуры закупки из одного источника — от 50 базовых величин и более.

Закрытый конкурс (п. 86 Постановления) проводится в случае, если сведения о закупаемых товарах (работах, услугах) составляют государственную тайну. Заказчик, организатор, уполномоченная организация применяют закрытый конкурс с согласия их вышестоящего органа.

Двухэтапный конкурс (п. 92 Постановления) проводится в случае, если:

- невозможно определить характеристики закупаемых товаров (работ, услуг), составить их подробные спецификации;
- для выявления возможностей потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) необходимо провести с ними переговоры или запросить у них предварительные конкурсные предложения;
- для закупки требуется проведение научных исследований, экспериментов, изысканий или разработок;
- заказчик, организатор, уполномоченная организация приняли решение о проведении предварительной оценки данных участников.

Конкурс-редукцион, в соответствии с п. 101 Постановления, может применяться в случае закупки товаров (работ, услуг), для которых существует постоянно действующий рынок, если заказчику известно не менее пяти потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) таких товаров (работ, услуг). В соответствии с п. 101 — 112 Постановления, конкурс-редукцион — это способ выбора поставщика, при котором проводятся открытые торги по снижению цен конкурсных предложений участников, а проводится он в порядке, установленном для двухэтапного открытого конкурса, с учетом некоторых

особенностей. Так, на первом этапе конкурса-редукциона участники подают конкурсные предложения, а на втором этапе после вскрытия конвертов с конкурсными предложениями проводится редукцион. Начальной ценой редукциона считается наименьшая цена окончательных конкурсных предложений участников. Перед началом редукциона участники должны представить в конкурсную комиссию запечатанные конверты с указанием минимальной цены, ниже которой прибывший на редукцион представитель участника торговаться не вправе. Эти конверты вскрываются конкурсной комиссией после определения поставщика (подрядчика, исполнителя), предложившего в ходе редукциона наименьшую цену договора. «Шаг» редукциона устанавливается в размере не более 5% начальной цены редукциона. Таким образом, конкурс-редукцион близок к использовавшемуся ранее в России традиционному очному аукциону, который проводится без объявления начальной цены контракта.

Процедура закупки из одного источника (п. 134 Постановления) применяется в случаях, если:

- возникла необходимость в закупке товаров (работ, услуг), а применение конкурса или процедуры запроса ценовых предложений невозможно вследствие отсутствия необходимого времени для их организации и проведения;
- заказчиком, организатором, уполномоченной организацией, осуществившими закупку у определенного поставщика (подрядчика, исполнителя), установлено, что дополнительная закупка в количестве (объеме), не превышающем количества (объема) первоначальной закупки, ввиду необходимости обеспечения совместимости с ранее закупленными товарами (работами, услугами) должна быть произведена у того же поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом должны учитываться эффективность первоначальных закупок с точки зрения удовлетворения потребностей заказчика, уполномоченной организации, разумность цены и непригодность альтернативных товаров (работ, услуг);

- конкурс или процедура запроса ценовых предложений признаны несостоявшимися и повторное их проведение является нецелесообразным;
- выбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при проведении конкурса или процедуры запроса ценовых предложений осуществлен не по всем частям (лотам) предмета закупки и повторное проведение этих процедур в отношении одной либо всех таких частей (лотов) является нецелесообразным.

Кроме того, заказчик вправе в пределах выделенного бюджета осуществлять с применением процедуры закупки из одного источника закупку отдельных товаров (работ, услуг) без проведения конкурса у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) согласно перечню¹. В перечне установлены не только виды товаров (работ, услуг), которые можно закупать указанным способом, но и собственно производители и (или) поставщики указанной продукции (как бюджетные, так и частные организации).

По другим формам размещения заказа, отличным от открытого конкурса, специальных условий их применения Постановлением не предусмотрено.

Указом и Постановлением не предусмотрена такая форма размещения заказа как электронный аукцион или торги в электронной форме. Вместе с тем принято отдельное Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 июля 2007 г. № 924 «Об оптовой торговле, осуществляемой в форме электронной торговли», которое определяет порядок заключения договоров купли-продажи товаров и оказания услуг, связанных с их реализацией, с использованием электронных документов и информационных систем и сетей. Данный документ разработан в соответствии с законодательными ак-

¹ См. п. 2.1 Постановления № 1987 (в редакции от 23 июня 2010 г. № 960). В перечень входят изделия медицинского назначения; лекарственные средства; ткани всех видов, нитки; ковровые изделия; швейные и трикотажные изделия; обувь; изделия из меха и кожи; посуда; мебель; автомобили; детское питание и многое другое.

тами о закупках и предоставляет заказчикам право осуществления закупок для госнужд, в том числе путем проведения конкурса-редукциона, в форме электронной торговли. Правда, законодатель, предоставляя такое право, жестко ограничил перечень товаров (услуг), государственная закупка которых может осуществляться в форме электронной торговли¹.

В соответствии с Постановлением обязательной публикации в сети Интернет при размещении заказа подлежат объявление о проведении открытого конкурса, конкурсное приглашение, конкурсная документация, объявление о запросе ценовых предложений. Кроме того, годовые планы государственных закупок, приглашения к участию в процедурах закупок и сведения о результатах таких процедур, реестр договоров на государственные закупки размещаются в сети Интернет на сайте информационного республиканского унитарного предприятия «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен» (п. 7 Указа).

В соответствии с п. 5 Постановления при проведении конкурсов Заказчик обязан, а при проведении иных видов процедур вправе установить требования к участникам, «учитывающие их экономическое и финансовое положение, технические возможности». При этом в качестве документов, подтверждающих технические возможности участника, могут истребоваться, в частности:

- список договоров, заключенных за последние три года, с указанием периода их действия и цен, сроков и объе-

¹ Согласно Постановлению № 1987 в перечень входят: некоторые виды продуктов питания; текстиль; целлюлоза; бумага и изделия из бумаги; препараты фармацевтические химические и растительные лекарственные продукты; приборы и инструменты медицинские; приборы точные и оптические; мыло и моющие средства; препараты чистящие и полирующие; средства парфюмерные и косметические; краски, лаки, эмали и аналогичные покрытия; оборудование офисное и вычислительная техника (компьютеры); оборудование медицинское и хирургическое; автомобили и двигатели для автомобилей; прицепы и полуприцепы; контейнеры; услуги по техническому обслуживанию и ремонту автомобилей; некоторые иные товары промышленного и сельскохозяйственного производства.

мов поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг), а также получателей товаров (работ, услуг), относящихся к предмету закупки;

- отзывы получателей товаров (работ, услуг), относящихся к предмету закупки, о качестве поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) по договорам, заключенным за последние три г.;
- документы, подтверждающие предпринимаемые меры по контролю за качеством товаров (работ, услуг), относящихся к предмету закупки, и сведения о научно-исследовательском потенциале участника;
- сведения о квалификации специалистов, осуществляющих производство товаров (выполнение работ, оказание услуг), относящихся к предмету закупки, и информация о наличии структурных подразделений, обеспечивающих контроль за качеством товаров (работ, услуг);
- документы проведенной заказчиком, организатором, уполномоченной организацией или по их поручению иными организациями проверки производственных возможностей участника, а в случае поставок технически сложных и уникальных (редких, исключительных, единственных в своем роде) товаров (выполнения технически сложных и уникальных работ, оказания технически сложных и уникальных услуг) — документы о проверке научно-исследовательского потенциала участника.

По общему правилу изменение условий договора, заключенного по итогам размещения заказа, в том числе в части цены, в соответствии с п. 9 Указа допускается лишь в том случае, если оно не влечет дополнительного расходования средств из республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных, инновационных фондов либо уменьшения количества закупаемых товаров (объема выполняемых работ, оказываемых услуг) или ухудшения их качества. Однако заказчик вправе в пределах выделенного бюджета увеличивать (уменьшать) до 10% объем данной закупки, а также изменять стоимость государственной закупки, указанную в договоре, в связи с изменением стоимости приобретаемых

сырья, материалов, комплектующих и иных товаров (работ, услуг), которое невозможно было предусмотреть в начале процедуры этой закупки, и (или) изменением законодательства¹. Кроме того, стоит упомянуть, что в строительной области при проведении подрядных торгов² предусмотрена корректировка договорной (контрактной) цены в ряде случаев: внесения в установленном порядке изменений в проектно-сметную документацию; изменения налогового законодательства; изменения стоимости материалов, изделий и конструкций, эксплуатации машин и механизмов по сравнению с учтенной в договорной цене (с согласия заказчика); изменения прогнозных индексов цен в строительстве, утверждаемых в установленном порядке. Корректировка договорной (контрактной) цены, формируемой с применением укрупненных нормативов стоимости строительства объектов, в связи с изменением стоимости материалов, изделий и конструкций, эксплуатации машин и механизмов по сравнению с учтенной в договорной (контрактной) цене не производится.

В соответствии с п. 18 Постановления конкурсная документация должна содержать:

- наименование заказчика, организатора, уполномоченной организации (в случае проведения конкурса организатором, уполномоченной организацией), а также

¹ См. п. 2.1 Постановления № 1987 (в редакции от 23 июня 2010 г. № 960). Норма применяется с июля 2010 г.

² См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 марта 2005 г. № 235 (в редакции от 19 февраля 2010 г.) «Об утверждении положений о порядке формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов и о порядке организации и проведения подрядных торгов на строительство объектов». Положение о порядке формирования договорной (контрактной) цены определяет порядок формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов, является обязательным к применению при строительстве объектов, по которым установлено обязательное проведение подрядных торгов в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2005 г. № 58 «О проведении подрядных торгов в строительстве...».

- вид конкурса и его регистрационный номер (при наличии);
- требования к организациям и физическим лицам, включая индивидуальных предпринимателей, которые могут быть участниками открытого конкурса, перечень документов и информацию, которые участник обязан представить для подтверждения своих данных;
 - подробное описание предмета закупки, его количество (объем), в том числе соответствующее заявление о праве заказчика, уполномоченной организации увеличить или уменьшить его в ходе проведения конкурса не более чем на 10%;
 - срок (сроки) и место поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг);
 - описание частей (лотов) закупаемых товаров (работ, услуг) в случае, если участникам разрешается представлять конкурсные предложения на часть (лот), а также описание способа оценки этих конкурсных предложений;
 - соответствующие указания на возможность представления альтернативных конкурсных предложений и описание способа их оценки;
 - расчет и выражение цены конкурсного предложения, а также указание на то, должна ли цена, кроме стоимости самих товаров (работ, услуг), включать расходы на транспортировку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей в республиканский и (или) местные бюджеты, в том числе государственные целевые бюджетные фонды, государственные внебюджетные и инновационные фонды;
 - наименование валют, в которых может быть выражена цена конкурсного предложения;
 - наименование валюты, которая будет использована для оценки конкурсных предложений, и курс, который будет применяться для приведения цен конкурсных предложений к единой валюте в целях их оценки;
 - наименование языков, на которых может быть подготовлено и представлено конкурсное предложение, а так-

- же составлен и заключен договор, исходя из реальных возможностей заказчика, уполномоченной организации;
- требование о представлении (непредставлении) участниками банковской гарантии, поручительства или залога в качестве конкурсного обеспечения и (или) способа обеспечения исполнения договора (в случае выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) с указанием условий их представления и срока действия, а также требований, предъявляемых к организации, выдающей или подтверждающей их конкурсное обеспечение, а также принятых на себя обязательств по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг);
 - проект договора либо проекты договоров, как правило, на каждую часть (лот) предмета закупки при проведении открытого конкурса по нескольким частям (лотам);
 - перечень критериев для выбора наилучшего конкурсного предложения, удельный вес каждого из критериев, способ оценки конкурсных предложений и данных участников;
 - условия применения преференциальной поправки¹;
 - порядок, место и окончательный срок представления конкурсных предложений, требования к их форме;
 - требования к сроку действия конкурсных предложений;
 - порядок и сроки отзыва или изменения участниками своих конкурсных предложений;

¹ В соответствии с п. 111 Постановления, в случае если при размещении заказа оценке подлежат одновременно предложения участников, предлагающих товары (работы, услуги) происхождения Республики Беларусь и иностранного происхождения, при оценке предложений участников, предлагающих товары белорусского происхождения, применяется преференциальная поправка в виде уменьшения цены предложений для целей оценки конкурсной заявки. Преференциальные поправки в размере от 10 до 25% установлены в настоящее время на срок до конца 2010 г. для белорусских и российских товаров, указанных в приложении к данному Постановлению. Таким образом, преференциальную поправку можно назвать механизмом защиты белорусских и российских поставщиков по сравнению с иностранными поставщиками при размещении заказа в Беларуси.

- порядок разъяснения конкурсных документов, а также при необходимости информацию о намерении заказчика, организатора, уполномоченной организации провести встречу с участниками на этапе подготовки ими конкурсных предложений;
- место, дату и время вскрытия (воспроизведения) конвертов (электронных документов) с конкурсными предложениями (далее — вскрытие конвертов);
- заявление о праве конкурсной комиссии отклонить все конкурсные предложения до выбора поставщика (подрядчика, исполнителя);
- срок заключения договора;
- фамилию, имя и отчество, должность и место нахождения одного или нескольких лиц заказчика, организатора, уполномоченной организации, обеспечивающих связь с участниками;
- рекомендации для участников открытого конкурса.

В соответствии с п. 137 Постановления в случае нарушения порядка выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) участник вправе подать жалобу на действия (бездействие) и решения заказчика, организатора, уполномоченной организации, комиссии или ее членов руководителю такого заказчика, организатора, уполномоченной организации либо в их вышестоящий орган, а также в судебном порядке¹.

В рассмотренных законодательных актах типовых форм закупочной и конкурсной документации не предусмотрено. Вместе с тем ряд форм типовой документации предусмотрен при организации закупок при строительстве объектов²

¹ В судебном порядке могут быть обжалованы действия (бездействие) и решения заказчика, организатора, уполномоченной организации, комиссии и (или) ее членов на любом этапе осуществления закупки (п. 151 Постановления).

² См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 марта 2005 г. № 235 (в редакции от 19 февраля 2010 г.) «Об утверждении положений о порядке формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов и о порядке организации и проведения подрядных торгов на строительство объектов».

(приглашение на участие в закрытых торгах (на открытые торги формы нет), протокол заседания конкурсной комиссии по вскрытию конвертов с конкурсными предложениями, протокол заседания конкурсной комиссии по выбору победителя торгов; ведомость объемов и стоимости работ, график производства работ на строительство, график платежей, протокол согласования договорной (контрактной) цены на строительство, справка о стоимости выполненных работ (этапов) за определенный период, акт приемки выполненных работ (этапов) за определенный период).

Грузия

Грузия¹ примечательна тем, что из всех государств постсоветского пространства именно там в последние годы наблюдался наиболее существенный прогресс в борьбе с коррупцией².

Ниже приводятся сведения о состоянии сферы бюджетных закупок Грузии из доклада, подготовленного Антикоррупционной группой ОЭСР по Восточной Европе и Центральной Азии (*OECD Anti-Corruption network for Eastern Europe and Central Asia*), а также замечания и рекомендации этой группы.

В Грузии бюджетные закупки регулируются Законом о бюджетных закупках, вступившим в силу в 2006 г., и инструкцией Управления государственных закупок.

Бюджетные закупки осуществляются в децентрализованном порядке, при котором в качестве заказчиков выступают в основном министерства и иные органы исполнительной власти. Функции Управления заключаются в координации и мониторинге государственных закупок. Оно осуществляет надзор за законностью процедур, отно-

¹ Источник: Georgia. Monitoring Report. Adopted at the 8th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 31 March 2010 at the OECD Headquarters in Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/6/44997416.pdf>

² Для Грузии индекс восприятия коррупции (*CPI*), публикуемый *Transparency International*, вырос с 2,0 в 2004 г. до 4,1 в 2009 г., и в настоящее время Грузия находится на 66-м месте из 180 стран, опережая и некоторые страны ЕС (Болгарию, Грецию, Румынию).

сящихся к государственным закупкам, является инстанцией по урегулированию споров, подготавливает проекты нормативных правовых актов, стандартные формы тендерной документации, разрабатывает учебные программы и т.д. С мая 2007 г. гл. Управления назначается на должность и освобождается от должности премьер-министром (ранее — министром экономического развития). Поскольку Управление совмещает функции надзора, политического регулирования и рассмотрения жалоб, возникает проблема конфликта интересов.

По результатам проведенного в 2007 г. Всемирным банком исследования, закупочная система Грузии была отнесена к категории «высокого риска». В частности, указывалось на отсутствие механизма независимого контроля и ограниченные возможности обжаловать решения заказчика в части выбора им вида закупок (например, закупки у единственного источника).

В декабре 2008 г. Закон о бюджетных закупках был дополнен упоминанием реестра «не заслуживающих доверия лиц, претендентов и поставщиков, участвующих в процедурах закупок». Согласно Закону этот реестр ведется Управлением государственных закупок и в него вносятся хозяйствующие субъекты, которым было запрещено участвовать в процедурах закупок в течение двухлетнего периода. Эта мера может быть полезной для отслеживания организаций, со стороны которых имело место ненадлежащее исполнение договоров, однако гораздо важнее установить административную санкцию в виде недопущения к участию в процедурах бюджетных закупок хозяйствующих субъектов, осужденных за совершение коррупционных правонарушений, и вести реестр таких хозяйствующих субъектов. Такова была одна из первоначальных рекомендаций, которая до сих пор остается невыполненной.

В ноябре 2009 г. был принят новый закон о бюджетных закупках, вступивший в силу в полном объеме с 1 сентября 2010 г. С этой даты начат поэтапный переход к электронной закупочной системе с отказом от любых «бумажных» процедур. Как отмечается в докладе Антикоррупционной группы,

этот переход — весьма претенциозная задача, для решения которой требуются значительные ресурсы и серьезная подготовка занятых в сфере закупок служащих.

В числе существенных изменений в правовом регулировании закупок предусматривается и упразднение закупки у единственного источника с введением вместо нее для определенных случаев упрощенной конкурсной процедуры. Эта мера также направлена на повышение прозрачности закупочного процесса путем установления требования электронной обработки всей относящейся к нему документации и обеспечения широкой общественности возможности ознакомления с этой документацией.

Одной из проблем нынешней системы остается отсутствие независимого органа для рассмотрения жалоб. Новый закон о бюджетных закупках предусматривает создание коллегии по рассмотрению жалоб, состоящей из представителей государства и гражданского общества и собирающейся на заседание в случае подачи жалобы. Грузинские официальные органы объясняют такой подход малым числом жалоб, поданных в Управление государственных закупок в предыдущие годы (так, в 2008 г. было подано лишь 8 жалоб). В основном жалобы подаются в закупающие ведомства или непосредственно в суд. Такая ситуация может объясняться неверием в способность Управления рассматривать жалобы надлежащим образом, в частности, из-за упомянутого выше совмещения функций надзора, политического регулирования и рассмотрения жалоб. Что касается предлагаемого новым законом решения, Антикоррупционная группа указывает на необычность этого решения и целесообразность тщательного мониторинга его последствий.

В заключение Грузии даются рекомендации:

- завершить законодательные преобразования в части закупок принятием нового закона о бюджетных закупках, который обеспечивал бы прозрачность на всех стадиях закупочного процесса, возможность обжалования любых касающихся закупок решений и процедуру независимого и действенного рассмотрения жалоб;

- повышать осведомленность о новой законодательной базе и проводить обучение занятых в сфере закупок служащих;
- учредить административную инстанцию для расследования коррупционных правонарушений в сфере закупок и создать реестр хозяйствующих субъектов, не допускаемых к участию в процедурах бюджетных закупок.

КАЗАХСТАН

Республика Казахстан является членом СНГ, входит в ЕвразЭС, участвует в формировании Таможенного союза и ЕЭП. Основным нормативным актом, регулирующим отношения, связанные с осуществлением закупок для государственных нужд в Казахстане, является Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. № 303-III ЗРК «О государственных закупках»¹.

Законом «О государственных закупках» прямо не предусмотрено наличие органа, осуществляющего централизованные госзакупки. Однако органам государственного управления предоставлена возможность выступать в качестве организатора государственных закупок для подведомственных им государственных учреждений и юридических лиц, кроме того Правительство Республики Казахстан вправе для нескольких заказчиков определить среди них единого организатора государственных закупок.

Статьей 4 Закона определен перечень государственных закупок, осуществляемых без применения его норм, в который

¹ В дополнение к Закону следует руководствоваться Правилами осуществления государственных закупок, утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2007 г. № 1301 и Типовыми правилами закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых национальным управляющим холдингом, национальными холдингами, национальными компаниями и организациями, 50 и более % акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальной компании, утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2009 г. № 787.

входят, в частности, закупки товаров, работ, услуг, «если общая годовая сумма, предусмотренная годовым планом государственных закупок, не превышает двухтыс. кратного размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год».

В соответствии с п. 3 ст. 8 Закона потенциальный поставщик товаров, работ, услуг должен обладать «материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами, достаточными для исполнения обязательств по договору о государственных закупках».

Статьей 12 Закона предусмотрены следующие способы осуществления закупок:

- 1) конкурс, в том числе двухэтапный;
- 2) запрос ценовых предложений;
- 3) закупки из одного источника;
- 4) закупки на организованных электронных торгах;
- 5) закупки через товарные биржи.

При этом способ осуществления государственных закупок выбирается заказчиком самостоятельно без согласования с уполномоченным органом.

Конкурс и закупки из одного источника могут, а запрос ценовых предложений должен «проводиться посредством электронных государственных закупок в порядке, определенном Правительством Республики Казахстан» (подробнее об этом см. ниже).

Помимо перечисленных общих способов размещения заказа ст. 41 Закона предусматривает возможность применения особого порядка осуществления государственных закупок способом конкурса в случаях приобретения ряда товаров, работ и услуг, включая:

- услуги, предусмотренные государственным социальным заказом;
- услуги по проведению фундаментальных научных исследований, а также работ, услуг по разработке норма-

- тивно-технической документации, необходимой для проведения этих исследований;
- товары, работы, услуги, сведения о которых составляют государственные секреты.

Порядок такого особого конкурса определяется Правительством Республики Казахстан.

Двухэтапный конкурс (ст. 29 Закона) может проводиться в случаях, когда:

- 1) сложно сформулировать подробные спецификации товаров, работ, услуг и определить их технические и иные характеристики или необходимо запросить предложения от потенциальных поставщиков либо провести с ними переговоры по возникшим вопросам;
- 2) необходимо проведение научных исследований, экспериментов, изысканий или разработок.

Государственные закупки способом запроса ценовых предложений (ст. 30) проводятся на товары, работы, услуги, спецификация которых не имеет для заказчика существенного значения, но при этом решающим условием является цена.

Закупки из одного источника (ст. 32) могут проводиться в случаях, если:

- 1) у заказчика, закупившего товары, работы, услуги у какого-либо поставщика, возникает необходимость произвести у того же поставщика другие закупки в целях унификации, стандартизации или обеспечения совместимости с имеющимися товарами, оборудованием, технологией, работами или услугами;
- 2) размещение государственного заказа с помощью конкурса было признано несостоявшимся. Это положение не распространяется на случаи, когда конкурсы были признаны недействительными в соответствии с законами Республики Казахстан;
- 3) имеется необходимость в осуществлении государственных закупок ежедневной или еженедельной потребности

на период до подведения итогов проведения конкурса и вступления в силу договора о государственных закупках с победителем конкурса;

- 4) размещение государственного заказа с помощью запроса ценовых предложений было признано несостоявшимся.

Закупки товаров для государственных нужд через открытые товарные биржи (ст. 36) осуществляются по общим правилам законодательства Республики Казахстан о товарных биржах. Специальные условия, необходимые для осуществления госзакупок на товарных биржах, Законом «О государственных закупках» не установлены. Единственное условие: «в случае, если годовые объемы государственных закупок товаров, включенных в перечень биржевых товаров, в стоимостном выражении не превышают 4000-кратного размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, заказчик вправе выбрать иной способ осуществления государственных закупок товаров, если иной минимальный объем не определен законодательством Республики Казахстан о товарных биржах»¹.

В Законе «О государственных закупках» установлен такой способ размещения заказа, как «организованные электронные торги» (ст. 35): закупки для государственных нужд на организованных электронных торгах осуществляются через системы электронной торговли, обеспечивающие приобретение товаров, работ, услуг в режиме реального времени. Закон также вводит понятия «веб-портал государственных закупок» — государственная информационная система, предоставляющая единую точку доступа к электронным услугам электронных государственных закупок² и «единый оператор

¹ В развитие этой нормы принято Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 г. № 1292 (с изм. на 28.05.2009 г.) «Об утверждении перечней фондовых и товарных бирж, необходимых для применения норм Закона Республики Казахстан „О государственных закупках“, а также требований к форме и содержанию документов, представляемых ими».

² См. веб-портал <http://www.goszakup.gov.kz/index.php?lang=rus>. В настоящее время система обеспечивает автоматизацию процедур государ-

в сфере электронных государственных закупок»¹ — юридическое лицо, создаваемое по решению Правительства Республики Казахстан, единственным собственником акций (долей участия) которого является государство или национальный холдинг, осуществляющее реализацию единой технической политики в сфере электронных государственных закупок.

Регулирование процедуры электронных торгов нашло отражение в подзаконном акте — Правилах приобретения товаров, работ, услуг на организованных электронных торгах, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 ноября 2007 г. № 1084. Хотя перечень товаров (работ, услуг), приобретаемых на организованных электронных торгах, ограничен электронно-вычислительной техникой и запасными частями к ней, а также некоторыми видами офисной техники², Казахстан — единственная из рассмотренных стран, где существует номенклатура товаров, закупка которых может осуществляться только по цене.

ственных закупок способом запроса ценовых предложений (электронные закупки), а также частичную автоматизацию традиционных способов закупок — конкурс, из одного источника.

¹ Статья 14-1 Закона предусматривает полномочия единого оператора в сфере электронных государственных закупок.

² Через систему электронных торгов можно приобрести всего 30 видов товаров: жесткий диск, оперативная память, видеокарта, сетевая карта, блок питания для компьютера, системная плата для компьютера; приводы *DVD/CD-RW*, *DVD-RW*; дисковод 3,5 (A); процессор; кулер; жесткий диск для принтеров; оперативная память для принтеров; термоблок для принтера; термопленка для принтера; жесткий диск, оперативная память, сетевая карта, блок питания для сервера; дисковый массив для серверного оборудования; батареи для источников бесперебойного питания; бачок парогенератора, микрофэйс, вентилятор наружного блока, регулятор скорости и компрессор для кондиционера; картриджи для лазерных принтеров, струйных принтеров, матричных принтеров; ленточный накопитель для сервера; а также 5 видов работ, услуг: работы по строительству и монтажу специальных помещений для серверного оборудования; услуги по техническому обслуживанию компьютерного оборудования; услуги по сервисному обслуживанию копировально-множительной и многофункциональной техники; услуги по сопровождению информационных систем; услуга по обслуживанию кондиционеров.

В настоящее время принято новое Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. № 281 «Об утверждении Правил проведения электронных государственных закупок». Согласно Правилам государственные закупки могут проводиться посредством электронных закупок способом запроса ценовых предложений, конкурса и закупок из одного источника. Правила подробно устанавливают организацию и процедуры проведения электронных закупок — от момента опубликования заявок до подписания договора с победителем.

Осуществление электронных государственных закупок товаров, работ, услуг способом конкурса предполагает выполнение следующих последовательных мероприятий на веб-портале:

- 1) определение заказчиком организатора, уполномоченного представителя заказчика, за исключением случаев, когда заказчик и организатор совпадают в одном лице;
- 2) направление заказчиком с помощью веб-портала приглашения организатору, являющемуся участником веб-портала, за исключением случая, когда заказчик и организатор совпадают в одном лице;
- 3) формирование конкурсной документации, а также формирование и утверждение, при необходимости, состава экспертной комиссии (эксперта);
- 4) утверждение заказчиком конкурсной документации;
- 5) формирование состава конкурсной комиссии, секретаря конкурсной комиссии из числа пользователей веб-портала;
- 6) публикация организатором в электронном бюллетене объявления о проведении электронного конкурса;
- 7) получение потенциальными поставщиками — участниками веб-портала конкурсной документации с автоматической регистрацией факта ее получения на веб-портале;
- 8) разъяснение организатором с помощью веб-портала положений конкурсной документации потенциальным поставщикам, получившим ее, в предусмотренных Правилами случаях;

- 9) автоматическая регистрация на веб-портале заявок на участие в электронном конкурсе, подаваемых в форме электронного документа;
- 10) автоматическое вскрытие заявок и публикация на веб-портале соответствующего протокола вскрытия;
- 11) рассмотрение конкурсной комиссией заявок на участие в электронном конкурсе для определения потенциальных поставщиков, соответствующих квалификационным требованиям, требованиям конкурсной документации и размера условных скидок;
- 12) определение конкурсной комиссией перечня потенциальных поставщиков, которые допущены к участию в электронном конкурсе, и публикация на веб-портале соответствующего протокола о допуске;
- 13) автоматическая регистрация на веб-портале конкурсных ценовых предложений, представленных потенциальными поставщиками, допущенными к участию в электронном конкурсе, в форме электронных документов;
- 14) автоматическое вскрытие, оценка, сопоставление конкурсных ценовых предложений участников электронного конкурса и определение победителя, публикация на веб-портале протокола итогов;
- 15) по итогам электронного конкурса, проведенного организатором, заключение между заказчиком и победителем электронного конкурса договора о государственных закупках.

В том же Постановлении содержатся следующие требования в отношении закупок из одного источника. В случаях, определенных Законом, организатор направляет потенциальному поставщику приглашение об участии в электронных государственных закупках способом из одного источника, а также размещает приглашение в виде электронного документа на веб-портале. В случае принятия предложения о поставке товаров, выполнения работ, оказания услуг потенциальный поставщик представляет организатору запрашиваемую информацию посредством направления электронного документа на веб-портал. Организатор в течение трех

рабочих дней со дня представления потенциальным поставщиком запрашиваемой информации формирует и размещает на веб-портале протокол об итогах государственных закупок способом из одного источника.

Конкурсная документация в соответствии со ст. 17 Закона, должна содержать следующие сведения:

- 1) наименование и местонахождение организатора государственных закупок;
- 2) описание и требуемые технические, качественные и эксплуатационные характеристики закупаемых товаров, работ, услуг, включая утвержденную в установленном порядке проектно-сметную документацию, технические спецификации, а при необходимости с указанием нормативно-технической документации;
- 3) количество товара, объемы выполняемых работ, оказываемых услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;
- 4) место поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) требуемые сроки поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, предоставление гарантии на качество предлагаемых товаров, работ, услуг;
- 6) условия платежа и проект договора о государственных закупках с указанием существенных условий;
- 7) критерии, кроме цены, на основе которых будет определяться победитель конкурса, в том числе относительное значение каждого из таких критериев, и методику расчета условной цены;
- 8) требования к содержанию конкурсного ценового предложения, в том числе указания, помимо цены закупаемых товаров, работ, услуг, расходов на их транспортировку и страхование, оплату таможенных пошлин, налогов и сборов, а также иных расходов, предусмотренных условиями поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- 9) валюту или валюты, в которых должно быть выражено конкурсное ценовое предложение участника конкурса, и курс, который будет применен для приведения условной цены к единой валюте в целях их сопоставления и оценки;

- 10) требования к языку составления и представления заявок на участие в конкурсе, договора о государственных закупках в соответствии с законодательством Республики Казахстан о языках;
- 11) условия внесения, содержание и виды обеспечения заявки на участие в конкурсе;
- 12) указание на право потенциального поставщика изменять или отзывать свою заявку на участие в конкурсе до истечения окончательного срока их представления;
- 13) порядок, способ, место и окончательный срок представления конверта с заявкой на участие в конкурсе и требуемый срок действия заявок на участие в конкурсе;
- 14) способы, с помощью которых потенциальные поставщики могут запрашивать разъяснения по содержанию конкурсной документации, а также место, дату и время проведения встречи с потенциальными поставщиками по разъяснению положений конкурсной документации;
- 15) место, дату и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
- 16) описание процедуры вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, рассмотрения заявок на участие в конкурсе, оценки и сопоставления конкурсных ценовых предложений;
- 17) сведения о представителях заказчика и организатора государственных закупок, уполномоченных представлять их в предстоящих государственных закупках способом конкурса;
- 18) условия, виды, объем и способ внесения обеспечения исполнения договора о государственных закупках;
- 19) сведения о суммах, выделенных для приобретения товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок способом конкурса;
- 20) квалификационные требования к потенциальным поставщикам.

В конкурсной документации не допускается содержание указаний на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные

образцы, наименование места происхождения товара и наименование производителя, а также иных характеристик, определяющих принадлежность приобретаемого товара, работы, услуги отдельному потенциальному поставщику, за исключением следующих случаев осуществления государственных закупок: для доукомплектования, модернизации и дооснащения основного (установленного) оборудования; для определения поставщика услуг по предоставлению товара в лизинг и возникновения необходимости подробного описания предмета лизинга.

Особенностью конкурса по Закону Казахстана «О государственных закупках» является то, что отбор победителя осуществляется на основе «наименьшей условной цены», под которой понимается «цена, рассчитанная с учетом применения к конкурсному ценовому предложению участника конкурса относительного значения» следующих критериев:

- 1) наличие у потенциального поставщика:
 - опыта работы на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;
 - специалистов, обладающих уровнем профессиональной квалификации и опытом работы на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;
 - документа, подтверждающего проведение добровольной сертификации предлагаемых товаров, для отечественного товаропроизводителя в соответствии с законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании;
 - сертифицированной системы (сертифицированных систем) менеджмента качества в соответствии с требованиями государственных стандартов;
- 2) функциональные, технические, качественные характеристики товаров, работ, услуг и (или) расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт закупаемых товаров;

- 3) «казахстанское содержание», под которым понимается процентное содержание стоимости оплаты труда граждан Республики Казахстан, задействованных в исполнении договора о государственных закупках от общего фонда оплаты труда по данному договору, и (или) стоимости доли (долей) казахстанского происхождения, установленной в товаре (товарах) в соответствии с критериями достаточной переработки или полного производства резидентами Республики Казахстан от общей стоимости товара (товаров) по договору о государственных закупках¹.

Несмотря на своеобразие цитируемых формулировок закона, по сути (в отсутствие законодательно установленных весов неценовых критериев отбора) критерии оценки конкурсных заявок мало чем отличаются от применяемых в других странах. Зато действительно оригинальным по сравнению с законодательством других постсоветских стран является установленное в Законе Казахстана (п. 4 ст. 26) право заказчика отклонить конкурсное предложение на том основании, что его цена является демпинговой.

Статья 39 Закона «О государственных закупках» допускает возможность внесения изменений в подписанный госконтракт, в том числе и в части изменения цены в процессе исполнения этого контракта. Внесение изменения в заключенный договор о государственных закупках при условии неизменности качества и других условий, явившихся основой для выбора поставщика, допускается:

- 1) по взаимному согласию сторон в части уменьшения цены на товары, работы, услуги и соответственно суммы договора, если в процессе исполнения договора о государствен-

¹ В этих целях утверждена Единая методика расчета организациями казахстанского содержания при закупке товаров, работ и услуг. См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 марта 2009 г. № 367 (с изменениями и дополнениями от 03.09.2009 г.). Сертификат формы СТ-KZ, выдаваемый территориальными подразделениями Комитета по техническому регулированию Министерства индустрии и торговли, подтверждает казахстанское содержание участника.

ных закупках цены на аналогичные закупаемые товары, работы, услуги изменились в сторону уменьшения;

- 2) в части увеличения суммы договора, если в проектно-сметную документацию, прошедшую государственную экспертизу, внесены изменения и принято решение о дополнительном выделении денег на сумму такого изменения, принятое в порядке, определенном бюджетным и иным законодательством Республики Казахстан;
- 3) в части уменьшения либо увеличения суммы договора, связанной с уменьшением либо увеличением потребности в объеме приобретаемых товаров, работ при условии неизменности цены за единицу товара, работы, услуги, указанной в заключенном договоре о государственных закупках данных товаров, работ, услуг;
- 4) в случае, если поставщик в процессе исполнения заключенного с ним договора о государственных закупках товара предложил при условии неизменности цены за единицу товара лучшие качественные или технические характеристики либо сроки или условия поставки товара, являющегося предметом заключенного с ним договора;
- 5) в части уменьшения или увеличения суммы договора на выполнение работ со сроком завершения в следующем году, вызванных изменением законодательства в налоговой, таможенной и других сферах либо стоимости труда и материальных ресурсов, а также в части соответствующего изменения сроков исполнения договора в случае изменения финансирования по годам, при условии внесения соответствующих изменений в проектно-сметную документацию, прошедшую государственную экспертизу.

Закон говорит об обязательном размещении информации по закупкам в сети Интернет. При размещении заказа для государственных нужд в сети Интернет публикуется следующая информация:

1. При размещении заказа с помощью конкурса:

- текст объявления об осуществлении государственных закупок;
 - утвержденная конкурсная документация;
 - текст разъяснения положений конкурсной документации (по соответствующему запросу от участника размещения заказа);
 - текст подписанного протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
 - текст подписанного протокола о допуске к участию в конкурсе;
 - текст протокола об итогах конкурса.
2. При размещении заказа с помощью запроса ценовых предложений:
- сведения о количестве товара, об объемах выполняемых работ, оказываемых услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;
 - краткое описание закупаемых товаров (с указанием технических условий), работ, услуг;
 - место поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
 - требуемые сроки поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
 - сведения о сроке начала и окончания представления потенциальными поставщиками ценовых предложений;
 - проект договора о государственных закупках с указанием существенных условий;
 - сведения об итогах размещения заказа с помощью запроса ценовых предложений.
3. При закупках у единственного поставщика — протокол о размещении заказа.

По общему правилу обязательная для публикации в сети Интернет информация размещается на сайте заказчика (п. 5 ст. 17 Закона). Этот сайт должен быть постоянно функционирующим и принадлежать лицу, являющемуся резидентом

Республики Казахстан. Требования о публикации сведений в сети Интернет не распространяются на случаи размещения заказа, представляющего собой государственную тайну. В Казахстане выпускается и Бюллетень государственных закупок — периодическое печатное издание, в котором публикуются сведения о готовящихся к проведению и проведенных государственных закупках.

В соответствии со ст. 45 Закона «О государственных закупках» потенциальный поставщик вправе обжаловать в уполномоченный орган государственной власти Республики Казахстан действия или бездействие заказчика, организатора государственных закупок, комиссий, эксперта, если их действия (бездействие) нарушают права и законные интересы потенциального поставщика. Не подлежит обжалованию в органах государственного контроля решение заказчика:

- 1) о выборе способа государственных закупок;
- 2) об отказе от осуществления государственных закупок.

В отношении национального режима можно сказать следующее. Закон в общем виде определяет (ст. 3), что законодательство Казахстана в области госзакупок основывается в том числе на принципе предоставления потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок, кроме случаев, предусмотренных Законом. Непосредственно Законом (ст. 44) установлена поддержка отдельных категорий отечественных поставщиков. Так, государственной поддержке при осуществлении государственных закупок подлежат отечественные товаропроизводители, отечественные поставщики работ, услуг, отечественные предприниматели. Меры государственной поддержки указанных категорий определяются Правительством Республики Казахстан. Определенные продовольственные товары, перечень которых утверждается Правительством, могут приобретаться только у отечественных производителей. Однако в случае признания закупок продовольственных товаров у отечественных товаропроиз-

водителей несостоявшимися заказчик вправе осуществить закупки с допуском к участию всех потенциальных поставщиков.

Товары, работы, услуги определенных видов могут приобретаться только у организаций, созданных общественными объединениями инвалидов Республики Казахстан. Перечни таких видов товаров, работ, услуг и таких организаций утверждаются Правительством.

Что касается развитости информационной базы в отношении типовой документации, то можно отметить следующее. Постановлением Правительства Казахстана № 1301 установлены общие типовые требования к договорам, заключаемым по результатам размещения государственного заказа, а также утверждена типовая конкурсная документация (правила, перечень закупаемых товаров, техническая спецификация, заявка на участие, сведения о квалификации, банковская гарантия, гарантийное обязательство, справка об отсутствии задолженности, документ о наличии и количестве работников, сведения о субподрядчиках, таблица цен потенциального поставщика, типовые договоры о закупках товаров, работ или услуг, форма объявления об осуществлении государственных закупок способом конкурса, протокол встречи с потенциальными поставщиками по разъяснению конкурсной документации, протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, протокол о допуске к участию в конкурсе, протокол об итогах государственных закупок способом конкурса по закупке, протокол об итогах государственных закупок способом из одного источника, протокол вскрытия конвертов с конкурсными заявками, представленными потенциальными поставщиками для участия в конкурсе по закупке услуг по проведению научных исследований, а также услуг по разработке нормативно-технической документации, необходимой для проведения этих исследований, протокол об итогах конкурса по закупке услуг по проведению научных исследований, а также услуг по разработке нормативно-технической документации, необходимой для проведения этих исследований).

Типовые формы договоров также установлены в иных актах и для отдельных видовкупаемых товаров и услуг, в частности в отношении медицинских услуг и лекарственных средств¹.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. № 281 «Об утверждении Правил проведения электронных государственных закупок» утверждены электронные формы конкурсной документации (практически те же документы, что и в правилах № 1301: заявка, техническая спецификация, сведения о квалификации, гарантийное обязательство, банковская гарантия, справка об отсутствии задолженности, сведения о субподрядчиках, сведения для расчета условных скидок, ценовое предложение потенциального поставщика, электронный бюллетень закупок, протокол вскрытия, протокол о допуске, протокол об итогах).

Также стоит отметить наличие в Казахстане попыток проведения мониторинга в целях обобщения и анализа системы госзакупок. В частности, утверждены правила сбора, обобщения и анализа отчетности с учетом информации о процентном содержании стоимости оплаты труда граждан Республики Казахстан, задействованных в исполнении договора, от общего фонда оплаты труда по данному договору, и (или) стоимости доли казахстанского происхождения, установленной в товаре в соответствии с критериями достаточной переработки или полного производства резидентами Республики Казахстан от общей стоимости товара по договору («казахстанское содержание»)². Эти правила определяют порядок

¹ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 ноября 2009 г. № 1888 «Об утверждении правил осуществления закупа медицинских услуг по оказанию гарантированного объема бесплатной медицинской помощи»; Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 октября 2009 г. № 1729 «Об утверждении правил организации и проведения закупа лекарственных средств, профилактических (иммунологических, диагностических, дезинфицирующих) препаратов, изделий медицинского назначения и медицинской техники, фармацевтических услуг по оказанию гарантированного объема бесплатной медицинской помощи».

² См.: Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 декабря 2008 г. № 647 (с изменениями от 21.12.2009 г.) «Об утверждении Правил

сбора, обобщения и анализа отчетности при закупках товаров, работ, услуг уполномоченным органом по государственным закупкам посредством веб-портала государственных закупок. Так, анализ отчетности осуществляется уполномоченным органом посредством веб-портала государственных закупок и включает в себя: сопоставление представленных отчетных данных с планируемыми государственными закупками, указанными в годовом плане государственных закупок; сопоставление отчетных данных с реестрами¹ в сфере государственных закупок на веб-портале государственных закупок; сопоставление информации об объемах казахстанского содержания при государственных закупках товаров, работ и услуг со сведениями, содержащимися в договорах о государственных закупках.

Киргизия

Республика Киргизия является членом СНГ, входит в ЕврАзЭС, но не участвует в формировании ЕЭП. Основным нормативным актом, регулирующим отношения в связи с осуществлением закупок для государственных нужд в Киргизии, является Закон Киргизской Республики «О государственных закупках» от 24 мая 2004 г. № 69. Ни этот закон, ни принятые в соответствии с ним подзаконные нормативные акты не распространяются на сферу деятельности естественных монополий.

В соответствии со ст. 17 этого Закона госзакупки осуществляются следующими методами (способами):

1) торги с неограниченным участием;

сбора, обобщения и анализа отчетности с учетом информации об объемах казахстанского содержания при закупках товаров, работ, услуг».

¹ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2008 г. № 1149 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок». Реестры в сфере государственных закупок формируются и ведутся уполномоченным органом по государственным закупкам (на государственном и русском языках) в электронном виде посредством веб-портала государственных закупок.

- 2) торги с ограниченным участием;
- 3) двухэтапные торги;
- 4) запрос котировок;
- 5) закупки из одного источника.

Приоритетным способом государственных закупок являются торги с неограниченным участием. Для возможности выбора заказчиком иных способов размещения государственного заказа определяющим фактором являются пороговые суммы — т. е. предельные суммы конкретной закупки. Размер пороговых сумм ежегодно устанавливается Правительством Киргизской Республики.

Так, при закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых ниже максимальной пороговой суммы, выбор способа закупок (кроме закупок из одного источника) осуществляется закупающей организацией без согласования с уполномоченным государственным органом. Выбор способа закупок из одного источника, стоимость которых равна или выше минимальной пороговой суммы, осуществляется закупающей организацией только по согласованию с уполномоченным органом. Кроме того, для выбора иного по сравнению с торгами с неограниченным участием способа размещения заказа необходимо наличие определенных условий.

Например, в соответствии с п. 2 ст. 18 Закона «О государственных закупках» торги с ограниченным участием проводятся в случае, если:

- расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого количества тендерных заявок, будут несоизмеримы со стоимостью закупаемых товаров, работ или услуг;
- товары, работы или услуги в силу уровня своей технической сложности или специализированного характера имеются в наличии только у ограниченного круга поставщиков (подрядчиков).

При проведении торгов с ограниченным участием закупающая организация привлекает тендерные заявки достаточ-

ного числа поставщиков (подрядчиков) для обеспечения конкуренции, но не менее трех. Закупающая организация при проведении торгов с ограниченным участием публикует извещение о закупках в средствах массовой информации и Бюллетене государственных закупок.

Процедура двухэтапных торгов (ст. 33 Закона) применяется в случаях, если:

- покупающая организация не может заранее определить специфические технические характеристики и качественные показатели закупаемых товаров, работ или услуг;
- необходимо проведение переговоров с поставщиками (подрядчиками) в силу особого характера закупаемых товаров, работ или услуг;
- предметом закупок являются исследование, эксперимент, подготовка научного заключения либо предоставление иных специализированных услуг.

Запрос котировок (ст. 36 Закона) используется в случае осуществления закупок товаров с установленными стандартами качества и на сумму менее максимальной пороговой суммы.

Закупающая организация по согласованию с уполномоченным государственным органом может принять решение о проведении закупок из одного источника (ст. 38 Закона) только в следующих случаях:

- если она осуществляет дополнительные заказы в течение 6 месяцев с момента заключения договора, не превышающие 15% стоимости предыдущей закупки, и выдерживает прежние нормы, параметры и стандарты;
- подписания договора на проведение исследований, экспериментов или подготовку научного заключения;
- если данные товары, работы или услуги имеются в наличии только у какого-либо конкретного поставщика (подрядчика) или какой-либо поставщик (подрядчик) обладает исключительными правами в отношении данных товаров, работ или услуг;

- при осуществлении закупок для выполнения творческого проекта либо творческой деятельности в области искусства или культуры;
- при возникновении срочной необходимости в проведении закупок в связи с обстоятельствами, которые закупаящая организация не могла предвидеть.

Законом не предусмотрен такой способ размещения заказа, как аукцион или электронный аукцион. Вообще какие бы то ни было электронные формы размещения заказа для государственных нужд в Законе не предусмотрены¹.

В соответствии с п. 1 ст. 21 Закона тендерная документация состоит из следующих разделов:

- инструкции по подготовке тендерных заявок;
- критерии и методы оценки соответствия поставщиков (подрядчиков) предъявляемым квалификационным требованиям;
- требования документальных доказательств или другой информации, которые должны быть представлены поставщиками (подрядчиками) для подтверждения своих квалификационных данных;
- описания и необходимые технические и качественные характеристики закупаемых товаров, работ или услуг;
- желательные или требуемые сроки выполнения договора;
- описание всех критериев, за исключением цены, которые используются в оценке тендерных заявок закупаящей организацией, включая относительный вес таких критериев, и предоставление льгот;
- положения, определяемые закупаящей организацией как необходимые, которые будут включены в письменный договор;
- описание части или частей закупаемых товаров, на которые могут быть представлены тендерные заявки, если

¹ В настоящее время в Кыргызстане планируется внедрить метод электронных закупок. <http://sng.allbusiness.ru/newsAM/newsAMShow.asp?ID=13198>

- поставщикам (подрядчикам) разрешено подавать тендерные заявки только на часть закупаемых товаров, работ или услуг;
- способ подсчета и выражения стоимости тендерной заявки, включая указание, должна ли цена содержать другие элементы, кроме стоимости самих закупаемых товаров, работ или услуг (расходы на транспортировку и страхование, уплату таможенных пошлин и налогов и др.);
 - при подаче тендерных заявок в иностранной валюте — способ сопоставления цен тендерных заявок, выраженных в иностранной валюте;
 - требования к форме, сумме и другим основным условиям гарантийного обеспечения тендерной заявки и исполнения договора, а также срок действия таких гарантий;
 - точное место и сроки представления тендерных заявок;
 - описание процедуры предъявления разъяснений по тендерной документации, запрашиваемых поставщиком (подрядчиком), а также заявление о том, намерена ли закупающая организация на данном этапе провести встречу с поставщиками (подрядчиками);
 - срок, в течение которого тендерные заявки имеют силу;
 - точное описание места, даты и времени вскрытия тендерных заявок;
 - процедуры, используемые при вскрытии и рассмотрении тендерных заявок;
 - язык или языки, на которых должны подготавливаться тендерные заявки;
 - фамилия, имя, должность и адрес одного или нескольких должностных лиц или служащих закупающей организации, которые уполномочены непосредственно поддерживать связь с поставщиками (подрядчиками), а также способы поддержания связи с ними;
 - уведомление о праве поставщиков (подрядчиков) добиваться обжалования незаконных действий или решений тендерной комиссии закупающей организации в ходе осуществления процедуры закупок;

- общие условия договора по закупкам и форма договора, если тендерная комиссия закупающей организации требует от поставщика (подрядчика) подписания договора.

Поставщик (подрядчик) может запросить у закупающей организации разъяснения тендерной документации. Закупающая организация не позднее трех рабочих дней должна ответить на такой запрос и сообщить разъяснения без разглашения источника запроса всем поставщикам, которым была предоставлена тендерная документация. Если закупающая организация проводит встречу с поставщиками для разъяснения каких-либо вопросов в отношении тендерной документации, то она составляет протокол, содержащий представленные в ходе этой встречи запросы о разъяснении тендерной документации, а также ответы на эти запросы без указания их источника. Протоколы незамедлительно представляются всем поставщикам, получившим тендерную документацию.

Квалификационные требования к поставщикам и подрядчикам установлены в ст. 8 Закона. Для участия в процедурах закупок поставщики (подрядчики) должны соответствовать следующим критериям:

- они должны обладать профессиональной, технической компетентностью, опытом и репутацией, финансовыми ресурсами, оборудованием и другими материальными возможностями, необходимыми для исполнения договора о закупках в соответствии с требованиями тендерной документации;
- они не должны быть неплатежеспособными, банкротами, их имущество не должно находиться под судебным контролем;
- их обязательства по уплате налогов и других обязательных платежей в Киргизской Республике должны быть выполнены;
- поставщики, подрядчики, а также их руководящие сотрудники в течение трех лет, предшествующих началу процедур закупок, не должны быть замечены в даче

ложных сведений или искажении фактов относительно их квалификационных данных с целью заключения договора о закупках;

- представители поставщиков (подрядчиков) должны быть юридически правомочны заключать договор о закупках.

Статьей 9 Закона предусмотрено право заказчика осуществлять предварительный квалификационный отбор. Не позднее чем за месяц до объявления торгов закупающая организация публикует в республиканских средствах массовой информации и в Бюллетене государственных закупок информацию о проведении квалификационного отбора. Закупающая организация осуществляет квалификационный отбор поставщиков (подрядчиков) для дальнейшего участия в процедурах закупок только на основании условий, определенных в квалификационной документации. К дальнейшему участию в процедурах государственных закупок допускаются только те поставщики (подрядчики), которые прошли квалификационный отбор. Закупающая организация не позднее двух рабочих дней с даты принятия решения уведомляет каждого поставщика (подрядчика) о результатах прохождения им квалификационного отбора. Список поставщиков (подрядчиков), допущенных к дальнейшему участию в процедурах закупок, подлежит публикации в республиканских средствах массовой информации и в Бюллетене государственных закупок.

Закон «О государственных закупках» не предусматривает обязательного централизованного осуществления закупок. Однако в случае если несколько закупающих организаций намерены осуществить закупки тождественных товаров, Правительство Киргизской Республики, по предложению уполномоченного органа, назначает конкретный орган государственного управления для осуществления процедур и проведения совместных закупок в централизованном порядке от лица указанных закупающих организаций (п. 8 ст. 13 Закона). Далее относительно закупок в централизованном порядке говорится лишь, что при закупке нескольких предметов орган государственного управления централи-

зованных закупок определяет перечень закупаемых товаров согласно представленным закупающими организациями планам закупок (п. 9 ст. 13 Закона).

Особенностью киргизского закупочного законодательства является наличие специальной процедуры закупки консультационных услуг (гл. 6–7 Закона). По своей сути эта процедура является конкурсом с предквалификационным отбором, особенностью является преимущественно многообразие методов отбора победителя. Основным методом отбора является отбор по качеству и стоимости, при котором технические и финансовые предложения участников подаются в отдельных конвертах и оцениваются отдельно. Технические предложения консультантов оцениваются в первую очередь по следующим критериям:

- опыт консультанта, имеющий значение для выполнения задания;
- качество предлагаемой методики;
- квалификация основного предлагаемого персонала;
- передача знаний;
- степень участия в выполнении задания граждан Киргизской Республики, включенных в состав основного персонала.

Закупающая организация оценивает каждое предложение на соответствие квалификационным требованиям и техническому заданию. Предложение отклоняется на этом этапе, если оно не соответствует квалификационным требованиям и основным требованиям технического задания или не набрало минимальный проходной балл, указанный в приглашении к подаче предложений. На следующем этапе рассматриваются финансовые предложения участников, технические предложения которых не были отклонены на первом этапе. В целях получения общего балла закупающая организация суммирует полученные баллы консультантов за техническую оценку и за финансовую оценку с использованием удельного веса каждого предложения, указанного в приглашении к подаче предложений.

Помимо отбора консультационных услуг по качеству и стоимости Законом допускаются и другие методы:

а) по качеству. Этот метод применяется в случае необходимости выполнения:

- сложных или узкоспециализированных заданий, для которых трудно разработать точное техническое задание и точно определить затраты материально-технических ресурсов, требуемые от консультантов;
- заданий, которые могут иметь важные последствия с точки зрения дальнейшей работы, и цель которых заключается в том, чтобы получить квалифицированных экспертов;
- заданий, которые могут быть выполнены различными способами, что делает невозможным сопоставление предложений;

б) в условиях фиксированного бюджета. Этот метод используется в случаях, когда имеется точное определение задания и фиксированный бюджет. В данном случае отклоняются финансовые предложения, цена которых превышает предложенный бюджет, а победителем считается консультант, набравший самый высокий балл по техническому предложению.

в) по наименьшей цене — среди консультантов, набравших минимальный проходной балл по техническим предложениям. Этот метод применяется при отборе консультантов для типовых или стандартных заданий, когда имеются установившаяся практика и нормы.

г) метод отбора индивидуальных консультантов. Этот метод применяется если:

- нет необходимости в найме группы специалистов;
- нет необходимости в получении дополнительной информации со стороны;
- основным требованием являются опыт и квалификация отдельного лица.

В законе не указан способ определения цены контракта в данном случае, однако можно предположить, что она совпадает с объявленной заказчиком. Найм индивидуальных консультантов без конкурса (по методу отбора из одного источника) осуществляется только в случаях:

а) если задание является продолжением предыдущей работы, выполненной консультантом, на которую он был нанят на конкурсной основе;

б) если продолжительность задания составляет менее трех месяцев;

в) если ситуация носит чрезвычайный характер вследствие форс-мажорного обстоятельства;

г) если физическое лицо является единственным консультантом, обладающим необходимыми квалификацией и опытом для выполнения данного задания.

Многообразие и подробная законодательная регламентация методик отбора исполнителей консультационных услуг являются достоинством киргизского законодательства, однако в них не усматривается рациональных причин для ограничения сферы применения этих правил консультационными услугами. Очевидно, что описанные методики могут с успехом применяться также для отбора исполнителей НИОКР и других творческих по сути работ и услуг. Возможным объяснением особого внимания к консультационным услугам в киргизском закупочном законодательстве является тот факт, что Киргизия активно привлекала иностранных консультантов в процессе проведения социально-экономических реформ.

Закон «О государственных закупках» не содержит требований об обязательной публикации какой бы то ни было информации в сети Интернет.

Нетипичным для законодательства бывших советских республик является установленный ст. 60 Закона Киргизии «О государственных закупках» жесткий запрет на изменение условий подписанного договора, «которые могут изменить содержание тендерной заявки, явившейся основой для выбора поставщика (подрядчика)».

Закон предоставляет возможность досудебного обжалования действий заказчика при размещении заказа. В соответствии со ст. 63 Закона участники размещения заказа до вынесения тендерной комиссией решения о произведенном выборе имеют право подать жалобу в закупающую организацию. Решение тендерной комиссии может быть обжаловано участниками процедур закупок в закупающую организацию в течение 10 дней после опубликования объявления о результатах процедур закупок. По истечении этого срока жалобы, представленные поставщиками (подрядчиками), закупающей организацией не рассматриваются. Закупающая организация рассматривает жалобу в течение 7 дней со дня ее представления. Решение закупающей организации участник размещения заказа может обжаловать в уполномоченном органе, который вправе предоставить участнику размещения заказа одно или несколько из следующих средств правовой защиты:

- наложить запрет на совершение закупающей организацией незаконных действий или принятие незаконных решений либо применение незаконных процедур;
- полностью или частично отменить незаконное решение закупающей организации;
- отменить незаконное решение закупающей организации, нарушающее условия процедуры торгов;
- обязать закупающую организацию возместить расходы, понесенные поставщиком (подрядчиком), подавшим жалобу, не включая неполученные доходы (упущенную выгоду), в связи с осуществлением процедур закупок и в результате незаконного действия или решения закупающей организации, использования ею незаконной процедуры;
- вынести решение о прекращении процедур закупок.

Согласно ст. 3 Закона внутренним и иностранным поставщикам должны быть предоставлены равные возможности для участия в процедурах закупок, за исключением случаев, предусмотренных Законом. Например, в соответствии с п. 1 ст. 3 Закона закупающая организация по согласованию с го-

сударственным органом может предоставить льготы в виде преференциального коэффициента к предложенной цене до 20% при оценке тендерных заявок на товары, произведенные на территории Киргизской Республики, по сравнению с тендерными заявками на товары иностранного производства, а на работы — до 10%.

Несмотря на некоторые законодательные пробелы можно отметить наличие довольно развитой информационной базы в Киргизской Республике в отношении типовой закупочной и конкурсной документации. В частности, издан Приказ Государственного агентства по госзакупкам и материальным резервам от 26 сентября 2006 г. № 69 «Об утверждении Стандартной тендерной документации на закупку услуг методом неограниченных, ограниченных торгов и двухэтапных торгов и Формы протокола процедур закупок на закупку услуг». В нем нашли отражение такие типовые документы, как: приглашение к участию в тендере; инструкции участникам тендера; особые условия к инструкции участникам тендера; общие условия договора; особые условия договора; описание услуг; ведомость объемов услуг (туда входят таблица цен, график выполнения заказа и условия поставки); сведения о квалификации; а также образцы форм: тендерной заявки исполнителя; договора на предоставление услуг; гарантийного обеспечения тендерной заявки; гарантийного обеспечения исполнения договора; банковской гарантии на выплату аванса; письмо о принятии тендерной заявки; доверенность на право подписания тендерной заявки.

Молдавия

Республика Молдова является членом СНГ и имеет статус наблюдателя в ЕврАзЭС, но не участвует в формировании ЕЭП. Основным нормативным актом, регулирующим отношения в связи с осуществлением закупок для государственных нужд в Молдавии, является Закон Республики Молдова «О государственных закупках» от 13 апреля 2007 г. № 96-ХVI, во многом сходный с директивой ЕС по «традиционным» секторам (Директива 2004/18/ЕС).

В соответствии с Законом его действие не распространяется на деятельность муниципалитетов и естественных монополий. Кроме того, договоры о государственных закупках, оценочная стоимость¹ которых без налога на добавленную стоимость не превышает суммы, указанные в ст. 2. Закона, реализуются в соответствии с положением о государственных закупках небольшой стоимости, утверждаемым Правительством. Также из-под действия Закона выведены договоры об оказании услуг в области научных исследований и разработок, пользователем которых является исключительно закупающий орган, предназначенных для использования в собственных целях и для осуществления собственной деятельности, при условии, что оказанные услуги полностью оплачиваются закупающим органом и что их стоимость не превышает или находится в рамках рыночных цен на такие услуги.

Особенностью молдавского законодательства о госзакупках является наличие в перечне его целей таких, как: «обеспечение конкуренции и борьба с нелояльной конкуренцией в области государственных закупок» или «охрана окружающей среды и содействие долгосрочному развитию посредством государственных закупок», что типично для законодательства ЕС и нетипично для законодательства других рассматриваемых в настоящем разделе стран.

Согласно ст. 65 присуждение договора о государственных закупках осуществляется на основе следующих принципов:

- а) соблюдение закона, правопорядка, добропорядочности и профессиональной этики;
- б) выбор наиболее выгодной с технико-экономической точки зрения оферты;

¹ Расчет оценочной стоимости договора о государственных закупках основывается на общей сумме платы без налога на добавленную стоимость, оцененной закупающим органом. Структура общей суммы платы включает любую форму вознаграждения, в том числе любые виды премий, сборов, комиссионных, полученную прибыль и/или уплату взносов или выплаты в пользу офертантов, при этом принимается во внимание любая форма возможного выбора и возможность продления договора.

с) обеспечение охраны окружающей среды и поддержка социальных программ в процессе выполнения договора.

Согласно ст. 45 наиболее экономически выгодной является оферта, признанная победившей на основании следующих критериев:

а) в случае договоров о государственных закупках товаров — цена, срок поставки, условия оплаты, прибыльность, качество, эстетические, функциональные и технические характеристики, возможности и стоимость технической помощи и обслуживания;

б) в случае договоров о государственных закупках работ — предложенное качество, стоимость единицы продукции офертанта к концу выполнения работ, общая цена, опыт офертанта и др. Доля цены в общей оценке оферт не должна составлять менее 80%;

с) в случае договоров о государственных закупках услуг — предложенное качество, стоимость единицы продукции офертанта, общая цена, опыт офертанта и др. Доля цены в общей оценке оферт не должна составлять менее 40%.

В соответствии со ст. 33 рассматриваемого Закона госзакупки в Молдавии могут осуществляться посредством:

- а) открытых торгов;
- б) торгов с ограниченным участием;
- с) рамочного соглашения;
- д) конкурентного диалога;
- е) переговорных процедур;
- ф) закупок из одного источника;
- г) запроса ценовых оферт;
- h) динамичных систем закупок;
- і) электронных торгов;
- ј) закупок при планировании строительства социального жилья;
- к) закупок через Универсальную товарную биржу.

При столь широких возможностях выбора основной процедурой присуждения договора о государственных закупках являются открытые торги. Другие процедуры закупок могут применяться лишь в случаях, прямо предусмотренных Законом «О государственных закупках».

Так, закупающий орган имеет право проводить торги с ограниченным участием (ст. 48) в том случае, если товары, работы и услуги имеют сложный характер или имеются на рынке у большого числа экономических операторов (так в Молдавии называются участники размещения заказа — потенциальные поставщики и подрядчики). В этом случае предусмотрена процедура предварительного отбора поставщиков «с целью выявления квалифицированных экономических операторов».

Конкурентный диалог (ст. 51) представляет собой процедуру открытых торгов, осуществляемых в два этапа, применяемую в случае особо сложных договоров о закупках, на участие в которых может претендовать любой экономический оператор и в процессе которых закупающий орган ведет диалог с офертантами, допущенными к этим торгам, относительно подготовки одного или нескольких альтернативных решений, удовлетворяющих требованиям, на основании которых отобранные офертанты будут приглашены к представлению оферт. Договор о государственных закупках считается особо сложным, если закупающий орган не в состоянии:

а) определить по объективным причинам технические средства, удовлетворяющие его потребностям и целям, и /или

б) установить по объективным причинам юридический и/или финансовый характер проекта.

На первом этапе процедуры в документации по торгам экономическим операторам предлагается представить оферты без указания их цены, запрашивается, по обстоятельствам, информация о технических, качественных характеристиках и иных особенностях товаров, работ и услуг, условиях договора, данные о профессиональной, технической и квали-

фикационной компетентности экономических операторов. На первом этапе процедуры закупающий орган вправе вести переговоры с любым экономическим оператором, oferta которого не была отклонена. На втором этапе процедуры экономические операторы, которые приняли участие в первом этапе и oferty которых не были отклонены, представляют окончательные oferty с указанием цены. Закупающий орган может исключить или изменить любое условие, первоначально установленное в документации по торгам, может дополнить ее новыми характеристиками или критериями. Сведения о любом таком исключении, изменении или дополнении документации по торгам сообщаются экономическим операторам посредством приглашения представить окончательные oferty. Экономический оператор, не желающий представить окончательную offerту, может отказаться от участия в процедуре торгов, не теряя права на отзыв обеспечения своей offerты. Окончательные oferty оцениваются и сопоставляются для определения победившей offerты.

Закупающий орган может присудить договор о государственных закупках путем переговоров (ст. 52) в следующих случаях:

а) представлены неправильные или неприемлемые offerты в рамках открытой или с ограниченным участием процедуры либо в рамках конкурентного диалога, если первоначальные условия договора не претерпели существенных изменений. Закупающий орган вправе не публиковать объявление об участии в переговорах, если он включает в переговорную процедуру всех offerтантов или тех из них, которые удовлетворяют качественным критериям отбора и представили offerты, отвечающие официальным требованиям процедуры присуждения, для участия в предшествующей открытой процедуре или процедуре с ограниченным участием либо в предшествующем конкурентном диалоге;

б) исключительно когда речь идет о товарах, работах или услугах, характер или риски которых не допускают предварительного и окончательного установления цен;

с) в области услуг, в том числе интеллектуальных, таких как проектирование работ, — в той мере, в какой благодаря характеру услуг, которые должны быть оказаны, спецификации договора не могут быть определены достаточно точно, чтобы сделать возможным присуждение договора путем выбора наиболее выгодной оферты согласно правилам открытой процедуры или процедуры с ограниченным участием;

д) в случае договора о государственной закупке работ или услуг, осуществляемых исключительно в целях проведения научных исследований, экспериментов или разработок, а не в целях получения прибыли или покрытия расходов на научные исследования и разработки.

Закупающий орган для выявления наиболее выгодной оферты ведет переговоры с офертантами по представленным ими офертам с целью их адаптации к требованиям, изложенным в приглашении на участие, техническом задании и других дополнительных документах.

Закупающий орган производит закупки из одного источника, если (ст. 53):

а) не было подано ни одной адекватной оферты и не было предложено ни одной кандидатуры в результате открытой или переговорной процедуры за период, в течение которого первоначальные условия договора не претерпели существенных изменений;

б) в связи с настоятельной необходимостью, по причине максимальной срочности, вследствие непредвиденных для данногокупающего органа обстоятельств не могут быть соблюдены сроки открытых или переговорных процедур с опубликованием объявления об участии. Ситуации, которыми обосновывается максимальная срочность, не должны иметь место по винекупающего органа;

с) по техническим причинам или причинам, связанным с творческой деятельностью, или по причинам, относящимся к защите исключительных прав, либо по другим объективным причинам необходимыми товарами, работами и услуга-

ми располагает только один-единственный экономический оператор или один-единственный экономический оператор является обладателем исключительных прав на них и альтернативы не существует или экономический оператор определен законом.

В случае договоров о государственных закупках товаров закупающий орган производит закупки из одного источника также в случаях если:

а) данные товары произведены только в целях осуществления научных исследований, экспериментов или разработок. Настоящее положение не распространяется на количественную продукцию, произведенную с целью определения коммерческой жизнеспособности продукта или покрытия расходов на научные исследования и разработки;

б) договор о государственных закупках относится к дополнительным поставкам, осуществленным первоначальным поставщиком и предназначенным для частичной замены имущества или установок текущего пользования либо для увеличения имеющегося имущества или установок, если замена поставщика обязала бы закупающий орган приобрести технический материал с различными характеристиками, что привело бы к несовместимости или к непропорциональным техническим трудностям эксплуатации и содержания; срок действия таких, а также возобновленных договоров, по общему правилу, не может составлять более трех лет;

с) подлежащие приобретению товары котируются и закупаются на сырьевой бирже;

д) договор о государственных закупках относится к приобретению товаров на очень выгодных условиях у поставщика, полностью прекращающего коммерческую деятельность, либо у управляющего процессом несостоятельности, либо с использованием процедуры плана или аналогичной процедуры на основе национального законодательства.

В случае договора о государственных закупках работ и услуг закупающий орган производит закупки из одного источника:

а) для дополнительных работ или услуг, которые не предусмотрены ни в первоначально оцененном проекте, ни в первоначальном договоре и в которых возникла необходимость вследствие непредвиденной ситуации для выполнения предусмотренных в них работ или услуг, при условии присуждения договора экономическому оператору, выполняющему соответствующую работу или оказывающему соответствующие услуги:

- если соответствующие дополнительные работы или услуги не могут быть отделены с технической или экономической точки зрения от предмета первоначального договора без больших неудобств для закупающих органов;
- если соответствующие работы или услуги, даже в случае возможности отделения от предмета первоначального договора, все же необходимы для его завершения. Совокупная стоимость договоров, присужденных с целью выполнения дополнительных работ или услуг, не должна превышать 30% стоимости первоначального договора;

б) для новых работ или услуг, заключающихся в повторении подобных работ и услуг, доверенных экономическому оператору, выигравшему первоначальный договор, теми же закупающими органами, при условии, что соответствующие работы или услуги будут соответствовать основному проекту и что последний явится предметом первоначального договора, присужденного путем открытой процедуры или процедуры с ограниченным участием;

в) если по завершении процедуры закупок закупающий орган в качестве ответа на запрос дважды получил единственную оферту.

Закупающий орган может путем запроса ценовых оферт (ст. 54) присудить договор о закупках товаров, работ или услуг, которые предоставляются в соответствии с конкретной спецификацией при условии, что оценочная стоимость за-

купки не превысит 200 тыс. леев для товаров и услуг и 1 млн леев для работ.

Динамичная система закупок (ст. 55) представляет собой полностью переведенный на электронную основу процесс закупок товаров для текущего пользования, характеристики которых общедоступны на рынке и соответствуют требованиям закупающего органа. При этом система ограничена во времени и доступна на протяжении всего этого времени любому экономическому оператору, соответствующему критериям отбора и представляющему ориентировочную оферту согласно требуемым условиям. В целях реализации динамичной системы закупок закупающие органы соблюдают требования, касающиеся открытых торгов, на всех их этапах до присуждения договоров в рамках соответствующей системы. К участию в рамках системы приглашаются и допускаются все офертанты, соответствующие критериям отбора и представившие ориентировочные оферты согласно техническим условиям и возможным дополнительным документам. Ориентировочные оферты могут быть в любое время усовершенствованы при условии, что в дальнейшем они будут соответствовать техническим условиям.

Электронные торги (ст. 56) представляют собой повторяющийся процесс, который предусматривает использование электронного средства для представления по убывающей новых цен и/или новой значимости определенных элементов оферт, устанавливаемых после первичной полной оценки оферт, и который позволяет классифицировать их с помощью автоматизированных методов оценки. Определенные договоры об оказании услуг и выполнении работ, предметом которых является интеллектуальная деятельность, такая как проектирование работ, не могут быть предметом электронных торгов.

Рамочным соглашением (ст. 50) является соглашение, заключенное между одним или несколькими закупающими органами и одним или несколькими экономическими операторами с целью установления условий договоров, которые будут присуждены в течение определенного периода, в частности в отношении цен и, при необходимости, предусмо-

тренных объемов. При заключении рамочного соглашения закупающий орган соблюдает требования, предусмотренные законом, на всех этапах до присуждения договоров, основанных на соответствующем рамочном соглашении.

Закупки в рамках планов строительства социального жилья как отдельный вид закупок кратко предусмотрен Законом (ст. 57). В случае договоров о государственных закупках, относящихся к проектированию и строительству комплекса социального жилья, объемы, степень сложности и ориентировочная продолжительность работ по которому требуют того, чтобы планирование с самого начала основывалось на тесном сотрудничестве внутри рабочей группы, состоящей из представителей закупающих органов, экспертов и исполнителя работ, который должен нести ответственность за их выполнение, можно прибегнуть к специальной процедуре присуждения, которая обеспечит выбор исполнителя работ, наиболее способного интегрироваться в созданную группу. Закупающий орган в обязательном порядке помещает в объявлении об участии наиболее подробное описание работ, с тем чтобы заинтересованные исполнители работ смогли реально оценить подлежащий выполнению проект, а также качественные и организационные критерии отбора, экономические, социальные, юридические, финансовые, технические и персональные условия, которым должны соответствовать все офертанты.

Закупка через Универсальную товарную биржу (ст. 58) предусматривает закупку отдельных категорий стратегических товаров с конкретными характеристиками через Универсальную товарную биржу в соответствии с положением, утверждаемым правительством.

Законом также предусмотрено специфическое регулирование — особенности государственных закупок консалтинговых услуг (гл. 7).

В Законе «О государственных закупках» не предусмотрено установление преференций для национальных поставщиков. Вместе с тем Закон вводит понятие «особого режима» — применительно к сфере национальной обороны и правопорядка; кроме того, могут быть предоставлены льготные условия для участия в процедурах закупок в объеме, не превышающем

20% объема закупок, ряду лиц (например, Обществу слепых, Обществу инвалидов, Ассоциации глухих, Производственной мастерской республиканской психиатрической больницы, пенитенциарным учреждениям).

В соответствии со ст. 16 Закона, для определения квалификационных данных в рамках процедур государственных закупок любые поставщики должны представить документы, выданные компетентными органами, определенными закупочным органом в рамках процедур государственных закупок, и подтверждающие:

а) его управленческую компетентность, опыт, репутацию, наличие квалифицированного персонала, техническую оснащенность, финансовые и другие возможности, необходимые для качественного выполнения договора о государственных закупках на протяжении всего периода его действия;

б) правомочность заключения договора о государственных закупках;

с) платежеспособность, т. е. свидетельства, подтверждающие, что он не находится в процессе ликвидации или несостоятельности, что на его имущество не наложен арест, что его коммерческая деятельность не приостановлена;

д) уплату налогов и других обязательных платежей в соответствии с законодательством страны, в которой он является резидентом;

е) неприменение административных или уголовных санкций в течение последних трех лет к руководящим лицам данного экономического оператора в связи с их профессиональной деятельностью или вследствие представления недостоверных сведений с целью заключения договора о государственных закупках;

ф) состав учредителей и аффилированных лиц.

В Молдове предусматривается обязательная публикация в сети Интернет приглашения к участию в размещении госзаказа, а также информация, касающаяся процедур государственных закупок и присуждения договоров о государственных закупках.

Законом «О государственных закупках» не предусматривается обязательная централизация размещения госзаказа, однако п. 3 ст. 12 предусмотрена возможность объединения нескольких закупающих организаций с целью осуществления централизованных госзакупок.

В договорах о государственных закупках непрерывного исполнения, заключенных на срок более одного года, разрешается периодически пересматривать стоимость договора согласно установленной правительством процедуре с учетом изменения цен элементов себестоимости товаров, работ или услуг, которые являются предметом договора (п. 4 ст. 69 Закона), однако в настоящее время нормативная регламентация названной процедуры в открытом доступе отсутствует.

Глава IX Закона «О государственных закупках» регулирует порядок административного обжалования действий заказчика. В соответствии со ст. 71, любой экономический оператор, считающий, что в рамках процедур закупок закупающий орган своим решением или применением процедуры закупки с нарушением закона ущемил его законное право, вследствие чего он понес или может понести убытки, вправе обжаловать решение или процедуру, примененную закупающим органом. Экономический оператор в срок до 10 календарных дней со дня ознакомления с обстоятельствами, послужившими основанием для обжалования, вправе подать уполномоченному органу, которым с соответствии со ст. 8 того же закона является Агентство материальных резервов, обоснованную жалобу на действия, решения закупающего органа или примененную им процедуру.

В развитие положений Закона «О государственный закупках» в Молдавии принят ряд подзаконных нормативных актов. Так, постановлениями правительства урегулированы отдельные формы размещения государственного заказа:

- закупки из одного источника¹;

¹ См.: Постановление Правительства Республики Молдова от 10 декабря 2008 г. № 1407 «Об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок из одного источника».

- закупки через Универсальную товарную биржу¹;
- закупки запросом ценовых оферт².

В документах, регулирующих указанные формы закупок, более подробно по сравнению с Законом описан соответствующий способ размещения заказа, а также утверждены типовые формы протоколов рабочих групп и отчета о размещении заказа.

Кроме того, правительством республики же урегулирован порядок закупки отдельных видов продукции и услуг, а именно: продукции медицинского назначения³ и услуг по проектированию работ⁴. В этих документах большая детализация процедуры размещения заказа обусловлена спецификой закупаемых товаров и услуг. Однако типовая документация по соответствующим закупкам в названных постановлениях отсутствует. Вместе с тем Законом предусмотрена общая норма (ст. 37) о том, что структура и содержание документации по торгам устанавливаются стандартной документацией, утверждаемой правительством.

Наконец, постановлением правительства⁵ утвержден технический концепт автоматизированной информационной

¹ См.: Постановление Правительства Республики Молдова от 19 марта 2008 г. № 329 «Об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок товаров через универсальную товарную биржу».

² См.: Постановление Правительства Республики Молдова от 4 марта 2008 г. № 245 «Об утверждении Положения о закупке товаров и услуг путем запроса ценовых оферт».

³ См.: Постановление Правительства Республики Молдова от 10 сентября 2009 г. № 568 «Об утверждении положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения».

⁴ См.: Постановление Правительства Республики Молдова от 5 мая 2009 г. № 352 «Об утверждении положения об осуществлении государственных закупок услуг по проектированию работ».

⁵ См.: Постановлением Правительства Республики Молдова от 8 мая 2009 г. № 355 «Об утверждении технического концепта автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок“».

системы «Государственный регистр государственных закупок», которым устанавливаются технические требования и порядок работы единой информационной системы, призванной дать возможность «размещать заказы, создавать, хранить и предоставлять доступ к тендерной документации, формировать планы государственных закупок, осуществлять ведение реестра закупающих органов и экономических операторов, а также проводить процедуру электронных государственных закупок». Внедрение электронных систем в область государственных закупок обеспечивает, согласно международной практике, усиление прозрачности и повышение эффективности процесса закупки товаров, работ и услуг в соответствии с нуждами публичных органов.

ТАДЖИКИСТАН

Республика Таджикистан является членом СНГ, входит в ЕврАзЭС, не участвует в формировании ЕЭП. Основным нормативным актом, регулирующим отношения, связанные с осуществлением закупок для государственных нужд в Таджикистане, является Закон Республики Таджикистан от 3 марта 2006 г. №168 «О государственных закупках товаров, работ и услуг», многие детали которого воспроизводят нормы аналогичного киргизского закона, принятого двумя годами ранее. Как и в Киргизии, законодательство о госзакупках не распространяется на сферу деятельности естественных монополий.

Статьей 24 этого Закона установлены следующие методы (способы) осуществления государственных закупок:

- торги с неограниченным участием;
- торги с ограниченным участием;
- метод «короткого списка» (специфические торги с ограниченным участием для проведения закупок консультационных услуг);
- запрос котировок;
- закупки из одного источника;
- электронные закупки.

Преимущественным методом государственных закупок являются торги с неограниченным участием. Этот метод должен использоваться закупающими организациями всегда, за исключением случаев, когда Закон прямо допускает использование другого метода. При проведении торгов на сумму, равную или выше максимальной пороговой суммы, выбор иного метода закупок осуществляется только по согласованию с уполномоченным органом. Минимальная предельная сумма и максимальная предельная сумма закупок ежегодно устанавливаются Правительством Республики Таджикистан.

При государственной закупке, стоимость которой ниже минимальной предельной суммы, выбор метода закупок осуществляется закупающей организацией без согласования с уполномоченным органом по государственным закупкам. Выбор метода закупок из одного источника, стоимость которых равна или выше минимальной предельной суммы, осуществляется закупающей организацией только по согласованию с уполномоченным органом.

Торги с ограниченным участием (ст. 26) могут проводиться лишь в тех случаях, когда:

- расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого количества тендерных заявок, будут составлять не менее одной трети стоимости закупаемых товаров, работ или услуг. При этом закупающая организация привлекает тендерные заявки достаточного числа поставщиков (подрядчиков) для обеспечения конкуренции, но не менее трех;
- товары, работы или услуги в силу уровня своей технической сложности или специализированного характера имеются в наличии только у ограниченного круга поставщиков (подрядчиков). В этом случае закупающая организация привлекает тендерные заявки всех поставщиков (подрядчиков), которые могут предоставить такого рода товары, работы и услуги.

Закупающая организация использует метод запроса котировок (ст. 27) при закупке имеющихся в наличии това-

ров или услуг, которые производятся или предоставляются не по конкретным спецификациям закупающей организации и для которых сложился рынок, на сумму ниже максимальной предельной суммы. В особых случаях по согласованию с уполномоченным органом закупающая организация может осуществить государственную закупку товаров на сумму, не превышающую максимальной предельной суммы, путем запроса котировок. Закупающая организация запрашивает котировки у такого числа поставщиков (подрядчиков), которое сочтет практически целесообразным, но не менее чем у трех. Каждому поставщику разрешается давать только одну ценовую котировку и не разрешается изменять свою котировку. Между закупающей организацией и поставщиком не проводится никаких переговоров в отношении котировки. Решение о заключении договора о закупках принимается в пользу того поставщика, который представил самую низкую ценовую котировку, удовлетворяющую потребностям закупающей организации.

Закупающая организация по согласованию с уполномоченным органом может принять решение о проведении закупок из одного источника (ст. 28) только в следующих случаях:

- если она осуществляет дополнительные заказы в течение 6 месяцев с момента заключения договора, причем стоимость дополнительных заказов не превышает 15% стоимости основного договора, и при этом сохраняются нормы, параметры и стандарты поставок, зафиксированные в основном договоре;
- подписания договора при проведении исследований, экспериментов или подготовку научного заключения;
- если данные товары, работы или услуги имеются в наличии только у какого-либо конкретного поставщика (подрядчика) или какой-либо поставщик обладает исключительными правами в отношении данных товаров, работ или услуг;
- при осуществлении закупок для выполнения творческого проекта либо творческой деятельности в области искусства или культуры;

- при возникновении срочной необходимости в проведении закупок в связи с обстоятельствами, которые закупочная организация не могла предвидеть.

Статьей 30 Закона предусмотрена такая форма размещения заказа как электронные закупки. В соответствии с п. 2 этой статьи электронные закупки регулируются нормативным правовым актом Правительства Республики Таджикистан. Однако в настоящее время такой акт в открытом доступе отсутствует.

Статьей 16 Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» устанавливаются квалификационные требования к потенциальным поставщикам и подрядчикам, которые в целом мало отличаются от требований Законов других стран СНГ. Поставщик (подрядчик):

- должен обладать достаточной профессиональной и технической компетентностью, опытом и репутацией, финансовыми ресурсами, оборудованием и другими материальными и техническими возможностями для исполнения своих обязательств по договору закупок;
- не должен быть неплатежеспособным, банкротом, находиться в процессе банкротства, имущество не должно быть заложено, его делами не должен распоряжаться судебный орган или назначенное им лицо, коммерческая деятельность поставщика не приостановлена и не должна быть объектом судебного разбирательства;
- за совершение корыстных преступлений не должен быть лишен права заниматься определенной деятельностью по приговору суда;
- не должен иметь задолженностей по уплате налогов и других обязательных платежей;
- не должен быть отстранен от процедур закупок и его имя или наименование не должны быть внесены в реестр недобросовестных поставщиков уполномоченным органом за предоставление ложных сведений, искажение фактов и введение в заблуждение относительно его квалификационных данных с целью заключения договора о государственных закупках;

- должен обладать наличием юридических правомочий заключать договор закупки.

Закупающая организация не может устанавливать иные критерии, процедуры и квалификационные требования, направленные на дискриминацию поставщиков. Закупающая организация оценивает квалификационные данные поставщиков (подрядчиков) в соответствии с квалификационными критериями, изложенными в квалификационной документации (если проводится квалификационная процедура) и тендерной документации.

Закупающая организация обязана принимать решение в отношении квалификационных данных каждого поставщика, представившего заявку на участие в квалификационной процедуре. При принятии решениякупающая организация вправе использовать только те критерии, которые установлены в предквалификационной документации. К дальнейшему участию в процедурах государственных закупок допускаются только те поставщики, которые прошли предквалификационный отбор.

В соответствии со ст. 34 Закона приглашение к участию в торгах должно включать следующую информацию:

- инструкцию по подготовке тендерных заявок, утверждаемую уполномоченным органом;
- критерии и методы оценки соответствия поставщиков (подрядчиков) предъявляемым квалификационным требованиям;
- требования документальных доказательств или другой информации, которые должны быть представлены поставщиками (подрядчиками) для подтверждения своих квалификационных данных;
- описания и необходимые технические и качественные характеристики закупаемых товаров, работ или услуг;
- желательные или требуемые сроки выполнения договора;
- описание всех критериев, за исключением цены, которые используются в оценке тендерных заявок закупачи.

- ющей организацией, включая относительное значение таких критериев, которые должны быть выражены в денежном выражении;
- положения, определяемые закупающей организацией как необходимые, которые будут включены в письменный договор;
 - описание части или частей закупаемых товаров, на которые могут быть представлены тендерные заявки, если поставщикам (подрядчикам) разрешено подавать тендерные заявки только на часть закупаемых товаров, работ или услуг;
 - способ подсчета и выражения стоимости тендерной заявки, включая указание, должна ли цена содержать другие элементы, кроме стоимости самих закупаемых товаров, работ или услуг (расходы на транспортировку и страхование, уплату таможенных пошлин и налогов и др.);
 - при подаче тендерных заявок в иностранной валюте — способ сопоставления цен тендерных заявок, выраженных в иностранной валюте;
 - требования к форме, сумме и другим основным условиям гарантийного обеспечения тендерной заявки и исполнения договора, а также срок действия таких гарантий;
 - точное место и сроки представления тендерных заявок;
 - описание процедуры предъявления разъяснений по тендерной документации, запрашиваемых поставщиком (подрядчиком), а также заявление о том, намерена ли закупающая организация на данном этапе провести встречу с поставщиками (подрядчиками);
 - срок, в течение которого тендерные заявки имеют силу;
 - точное описание места, даты и времени вскрытия тендерных заявок;
 - процедуры, используемые при вскрытии и рассмотрении тендерных заявок;
 - язык, на котором должны подготавливаться тендерные заявки;
 - фамилию, имя, должность и адрес одного или нескольких должностных лиц или служащих закупающей ор-

ганизации, которые уполномочены непосредственно поддерживать связь с поставщиками (подрядчиками), а также способы поддержания связи;

- уведомление о праве поставщиков (подрядчиков) добиваться обжалования незаконных действий или решений тендерной комиссии закупающей организации в ходе осуществления процедуры закупок;
- общие условия договора по закупкам и форма договора, если тендерная комиссия закупающей организации требует от поставщика (подрядчика) подписания договора.

Уполномоченный орган может своим актом определить дополнительную информацию, которая включается в эти документы для определенных категорий закупок, а также установить типовую форму тендерной документации.

Закон не содержит требований об обязательной публикации какой бы то ни было информации в сети Интернет. В соответствии со ст. 24 Закона, при проведении закупок на сумму, равную или выше максимальной предельной суммы, объявление о торгах публикуется в средствах массовой информации и в официальном печатном издании — Бюллетене государственных закупок, при закупках на сумму ниже максимальной предельной — в Бюллетене государственных закупок. При закупках ниже минимальной предельной суммы объявление вообще не публикуется.

Закон «О государственных закупках товаров, работ и услуг» не предусматривает обязательных случаев применения централизованных закупок. Однако в соответствии со ст. 23 в случае, если несколько закупающих организаций намерены провести закупки, связанные с одним или несколькими предметами закупок общего пользования, Правительство Республики Таджикистан может назначить конкретный орган государственного управления для осуществления процедур и проведения совместных закупок в централизованном порядке от лица указанных закупающих организаций.

По общему правилу (п. 3 ст. 69) запрещается изменение любого элемента заключенного договора и включение в него

новых элементов, если это может повлечь изменение условий оферты, которые явились основанием для ее выбора, и увеличение ее стоимости. Однако в договорах о государственных закупках непрерывного исполнения, заключенных на срок более одного г., разрешается периодически пересматривать стоимость договора согласно установленной Правительством процедуре с учетом изменения цен элементов себестоимости товаров, работ или услуг, которые являются предметом договора.

Глава 7 Закона регламентирован досудебный порядок административного обжалования решений заказчика. По общему правилу решение закупающей организации может быть обжаловано участниками процедур закупок в закупающую организацию или в уполномоченные органы в течение 15 дней после объявления о результатах процедур закупок. Однако после вынесения закупающей организацией решения о произведенном выборе победителя торгов рассмотрение жалоб перестает быть в компетенции закупающей организации, и жалобы представляются непосредственно в уполномоченный орган.

Закупающая организация рассматривает жалобу в течение трех дней со дня ее представления. На этот срок по согласованию с уполномоченным органом приостанавливается процедура закупок. В случае если в этот срок решение закупающей организацией не вынесено либо поставщик не удовлетворен принятым решением, он имеет право на обжалование в уполномоченный орган или в суд.

Как было сказано выше, после вынесения решения о произведенном выборе рассмотрение жалоб перестает быть в компетенции закупающей организации, и жалобы в этом случае представляются непосредственно в уполномоченный орган. Уполномоченный орган вправе предоставить подавшему жалобу участнику размещения заказа одно или несколько из следующих средств правовой защиты:

- наложить запрет на совершение закупающей организацией незаконных действий или принятие незаконных решений либо применение незаконных процедур;

- полностью или частично отменить незаконное решение закупающей организации, нарушающее условия процедуры торгов;
- вынести решение о прекращении процедур закупок.

При поступлении жалобы уполномоченный орган приостанавливает процедуру закупок до 10 дней и в течение этого срока выносит по жалобе письменное мотивированное решение. Решение по жалобе считается обязательным для исполнения закупающей организацией и окончательным, если оно не обжаловано в судебном порядке.

Как и в ряде стран — членов СНГ, в Таджикистане предусмотрены льготы внутренним поставщикам (ст. 18 Закона). Так, при участии в закупках иностранных поставщиков (подрядчиков) внутренним поставщикам при прочих равных условиях предоставляются льготы в виде преференциального коэффициента в размере 20% к цене при оценке тендерных заявок на товары и 10% — на работы, произведенные внутренними подрядчиками. Если предметом закупок являются работы, осуществляемые на территории Республики Таджикистан, предусмотренные статьей льготы представляются только при условии, что работы выполняются с использованием отечественных трудовых ресурсов и не менее 30% отечественных сырья и материалов. Закупающая организация (по согласованию с уполномоченным органом) может предоставить льготы в размере 10% отечественным поставщикам консультационных услуг, индивидуальным консультантам и внутренним поставщикам консультационных услуг при условии найма внутренними консалтинговыми компаниями не менее 70% постоянного штата своих сотрудников из числа отечественных специалистов.

УКРАИНА

Республика Украина является членом СНГ и имеет статус наблюдателя в ЕврАзЭС, не участвует в формировании ЕЭП. Основным нормативным актом, регулирующим отношения в связи с осуществлением закупок для государственных

нужд в Украине, является Положение «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства», утвержденное Постановлением Кабинета Министров Украины от 17 октября 2008 г. № 921. Действие названного Положения не распространяется на муниципалитеты и естественные монополии.

В соответствии с п. 6 Положения закупка товаров, работ и услуг осуществляется в первую очередь у украинских производителей и лишь в случае, когда товары, работы и услуги не производятся (не выполняются, не предоставляются) на территории Украины, у производителей товаров, нерезидентов.

Закупка для государственных нужд в соответствии с п. 19 этого Положения может осуществляться путем проведения следующих процедур:

- открытые торги;
- торги с ограниченным участием;
- двухступенчатые торги;
- запрос ценовых предложений (котировок);
- редукцион (аналог аукциона);
- закупка у одного участника.

Основной процедурой осуществления закупок являются открытые торги.

Применение процедуры торгов с ограниченным участием для закупки товаров, работ и услуг требует согласования с уполномоченным органом (которым в соответствии с п. 9 этого же Положения является Минэкономики), кроме случая, когда процедура торгов с ограниченным участием применяется после проведения предварительной квалификации участников.

Процедура двухступенчатых торгов (п. 69 Положения) применяется в следующих случаях:

- заказчик не может составить конкретный перечень товаров (работ) или определить вид услуг, а также если для принятия оптимального решения о закупке необходимо провести предварительные переговоры с участниками;

- все тендерные предложения, поданные участниками для участия в открытых торгах, заказчик отклонил из-за заговора участников относительно цены соответствующего товара, работ или услуг, а также если участники, которые подали тендерные предложения, не отвечали требованиям, изложенным в тендерной документации;
- для выполнения новых строительных работ, которые являются повторением подобных строительных работ;
- предметом закупки является проведение научных исследований, экспериментов или разработок, предоставление консультационных и других специальных услуг.

Заказчик может осуществлять закупку путем применения процедуры запроса ценовых предложений (п. 72) относительно товаров и услуг, для которых существует постоянно действующий рынок, при условии, что стоимость их закупки не превышает 200 тыс. гривен. В случае отмены торгов заказчиком, признания торгов несостоявшимися или возникновения неотложной необходимости в осуществлении закупки в связи с особыми экономическими или социальными обстоятельствами, которых заказчик не мог предусмотреть, он имеет право применить процедуру запроса ценовых предложений с учетом таких особенностей:

- процедура может применяться при закупке любых товаров, работ или услуг;
- не применяются стоимостные ограничения относительно проведения процедуры запроса ценовых предложений;
- запрос ценовых предложений бесплатно публикуется в информационном бюллетене «Вестник государственных закупок», который издается уполномоченным органом и размещается в день публикации на веб-портале по вопросам государственных закупок.

Процедура редукциона (п. 71-1) применяется в случае, когда предметом закупки являются товары или услуги, для которых существует постоянно действующий рынок и которые про-

изводятся или выполняются не по отдельно разработанным спецификациям, при условии, что ожидаемая стоимость предмета закупки таких товаров или услуг превышает 200 тыс. гривен.

Процедура закупки у одного участника (п. 83) применяется заказчиком после согласования с уполномоченным органом в установленном им порядке в случае:

- закупки произведений искусства или закупки, связанной с защитой авторских прав;
- отсутствия конкуренции (в том числе по техническим причинам) на товары, работы или услуги, которые могут быть поставлены, выполнены или предоставлены только определенным участником, при отсутствии при этом альтернативы;
- необходимости в осуществлении дополнительных поставок первичным участником, предназначенных для частичной замены или расширения поставок, если изменение участника может привести к закупке товаров или услуг, которые не отвечают требованиям взаимозаменяемости с имеющимися в наличии товарами или услугами;
- необходимости проведения дополнительных строительных работ, не включенных в начальный проект, но которые стали необходимыми для выполнения проекта по непредвиденным обстоятельствам при условии, что договор будет заключен с участником таких работ, если работы технически или экономически связаны с главным договором. При этом общая стоимость договора на дополнительные работы не должна превышать 50% стоимости главного договора;
- заключения договора о закупке с победителем архитектурного конкурса;
- неотложной необходимости в осуществлении закупки в связи с особыми экономическими или социальными обстоятельствами, которых заказчик не мог предусмотреть, в том числе закупки, связанной с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций.

Применение процедуры закупки у одного участника требует согласования с уполномоченным органом. Процедура этого согласования урегулирована Приказом Министерства экономики Украины от 30 января 2009 г. № 64 «Об утверждении Порядка согласования применения процедуры торгов с ограниченным участием и процедуры закупки у одного участника».

Положением не предусмотрена такая форма размещения заказа, как электронный аукцион (редукцион) или торги в электронной форме.

Тендерная документация в соответствии с п. 28 должна содержать:

- 1) инструкцию по подготовке тендерных предложений;
- 2) перечень критериев, которые выдвигаются тендерным комитетом с целью оценки соответствия участников установленным квалификационным требованиям;
- 3) информацию о необходимости документального подтверждения соответствия участников установленным квалификационным требованиям;
- 4) информацию о характере и необходимые технические и качественные характеристики предмета закупки в том числе;
- 5) перечень критериев и методику их оценки для определения наиболее экономически выгодного тендерного предложения;
- 6) определение основных условий, которые обязательно включаются в договор о закупке, или проект договора о закупке;
- 7) описание отдельной части или частей предмета закупки, относительно которых могут быть поданы тендерные предложения в случае, когда участник разрешает подать тендерные предложения только относительно части товаров, работ или услуг, которые закупаются;
- 8) способ оценки и сравнения альтернативных тендерных предложений;
- 9) методику расчета цены тендерного предложения с указанием того, должна ли она включать другие элементы, кроме стоимости самих товаров, работ или услуг, например,

- расходы на транспортировку, страхование, погрузку, разгрузку, уплату налогов и сборов (обязательных платежей) и тому подобное;
- 10) информацию о валюте (валютах), в которой должна быть рассчитана и указана цена тендерного предложения;
 - 11) информацию о языке (языках), на котором должны быть составлены тендерные предложения;
 - 12) требования заказчика относительно предоставления тендерного обеспечения и обеспечения выполнения договора о закупке;
 - 13) условия возвращения или невозвращения тендерного обеспечения;
 - 14) указание способа, места и конечного срока подачи тендерных предложений;
 - 15) процедуру предоставления разъяснений относительно тендерной документации, а также сообщение о намерении заказчику провести собрание участников;
 - 16) срок, в течение которого тендерные предложения являются действительными, но не меньше, чем 120 дней;
 - 17) место, дату и время вскрытия тендерных предложений;
 - 18) фамилию, должность и адрес одного или нескольких должностных лиц или других работников заказчика, уполномоченных осуществлять связь с участниками;
 - 19) информацию о дополнительных условиях, необходимых для акцепта тендерного предложения.

Лицо, которое получило тендерную документацию, имеет право не позже чем за пять календарных дней до окончания срока подачи тендерных предложений обратиться к заказчику за разъяснениями относительно тендерной документации. Заказчик в течение трех рабочих дней должен дать ответ на запрос лица, которое получило тендерную документацию. Не позже чем за три рабочих дня до окончания срока подачи тендерных предложений заказчик имеет право по собственной инициативе или по результатам запросов лиц, которые получили тендерную документацию, внести изменения в тендерную документацию и сообщить об указанных изменениях письменно всем лицам, которым заказчик подал тендер-

ную документацию. Если заказчик проводит собрание с целью разъяснения каких-либо запросов относительно тендерной документации, он должен вести протокол этих собраний с изложением в нем всех разъяснений относительно запросов и послать его и полученную тендерную документацию всем лицам, независимо от их присутствия на собрании.

Заказчик в соответствии с п. 24 Положения может требовать от участника предоставления информации, которая подтверждает соответствие участника следующим квалификационным требованиям:

- наличие средств, оборудования и работников соответствующей квалификации, которые имеют необходимые знания и опыт;
- балансовая стоимость активов;
- финансовое обращение;
- опыт выполнения аналогичных договоров;
- уплата налогов и сборов (обязательных платежей);
- осуществление участником предпринимательской деятельности согласно положениям его устава.

Квалификационные требования указываются заказчиком в тендерной документации или в других документах, связанных с подачей тендерных или квалификационных предложений. Все тендерные предложения участников, которые отвечают квалификационным требованиям, установленным этим пунктом, допускаются к оценке.

В соответствии с п. 25 Положения заказчик имеет право провести предварительную квалификацию участников. Информация о проведении предварительной квалификации участников публикуется заказчиком не позже, чем за 30 календарных дней до предоставления приглашений к участию в процедуре торгов.

Положение «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» предусматривает обязательную публикацию в сети Интернет следующей информации:

- годовой план госзакупок;
- объявление о закупке;

- запрос ценовых предложений;
- информация о применения торгов с ограниченным участием или закупки у одного участника;
- реестр закупок.

Положением не предусматривается централизация госзакупок. Возможность изменения цены контракта, заключенного по результатам размещения государственного заказа, в процессе исполнения этого контракта Положением «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» также не предусматривается (п. 5 ст. 40).

Любой участник, который считает, что он понес или может понести убытки вследствие нарушения заказчиком процедур закупок, может обжаловать решения заказчика. Объектом обжалования не может быть сделанный заказчиком выбор процедуры закупки и решение заказчика об отклонении всех тендерных предложений. До заключения договора о закупке жалоба по поводу нарушения заказчиком процедуры закупки или принятых им решений направляется участником заказчику или уполномоченному органу. В случае поступления жалобы в течение трех рабочих дней со дня ее получения уполномоченный орган информирует об этом заказчика. Заказчик или уполномоченный орган могут не рассматривать жалобу, если она была подана позже чем в течение 15 календарных дней с дня наступления основания для ее подачи. Днем наступления основания для подачи жалобы считается день допущения заказчиком нарушения процедуры закупки.

В случае подачи жалобы заказчик или уполномоченный орган останавливает процедуру закупки на срок, который не может превышать 20 рабочих дней с дня получения жалобы заказчиком или уполномоченным органом, о чем сообщается в течение одного рабочего дня Государственному казначейству (обслуживающему банку). Датой остановки процедуры закупки считается дата принятия заказчиком или уполномоченным органом решения об остановке процедуры закупки. После окончания указанного срока заказчик имеет право продолжить соответствующую процедуру закупки, кроме случая, когда уполномоченный орган принял

в установленный срок решение об отмене торгов или признании результатов торгов недействительными.

Заказчик или уполномоченный орган должны не позже пяти рабочих дней после получения жалобы сообщить участнику, который подал жалобу, участнику — победителю процедуры закупки и заказчику об ее содержании, времени и месте рассмотрения. Во время рассмотрения жалобы указанные лица имеют право принять участие в ее рассмотрении. Заказчик или уполномоченный орган принимает в течение 20 рабочих дней с дня получения жалобы обоснованное решение. Если жалобу рассматривает заказчик, решение о рассмотрении жалобы посылается уполномоченному органу в течение трех рабочих дней с дня его принятия. Подробнее порядок административного обжалования действий заказчика утвержден Приказом Министерства экономики Украины от 30 января 2009 г. № 65 «Об утверждении порядка рассмотрения жалоб, поданных участниками до момента заключения договора о закупке».

Среди других приказов Минэкономики, принятых в развитие Положения, стоит отметить Приказ Министерства экономики Украины от 30 января 2009 г. № 61 «Об утверждении форм документов в сфере государственных закупок», который устанавливает:

- форму объявления о проведении открытых и двухступенчатых торгов и Инструкции относительно ее заполнения;
- форму объявления о результатах проведения процедуры закупки и Инструкцию относительно ее заполнения;
- форму объявления о проведении предварительной квалификации и Инструкции относительно ее заполнения;
- форму отчета о результатах проведения процедур открытых и двухступенчатых торгов и Инструкции относительно ее заполнения;
- форму отчета о результатах проведения процедуры торгов с ограниченным участием и Инструкции относительно ее заполнения;
- форму отчета о результатах проведения процедуры запроса ценовых предложений (котировок) и Инструкции относительно ее заполнения;

- форму отчета о результатах проведения процедуры закупки у одного участника и Инструкцию относительно ее заполнения;
- форму протокола о раскрытии тендерных (ценовых) предложений;
- форму протокола оценки тендерных (ценовых) предложений;
- форму реестра полученных тендерных (ценовых) предложений;
- форму годового плана закупок и Инструкцию относительно ее заполнения (прилагаются).

Необходимо отметить, что с июля 2010 г. в Украине введен в действие новый Закон, предусматривающий регулирование отношений в связи с осуществлением закупок для государственных нужд в Украине, — «Об осуществлении государственных закупок» от 1 июня 2010 г. №2289-VI¹. Закон был доработан по сравнению с прежним Положением от 17 октября 2008 г. №921, поэтому рассмотрим основные положения и нововведения.

Закон, как и прежнее Положение, применяется ко всем заказчикам и закупкам товаров, работ и услуг, которые полностью или частично осуществляются за счет государственных средств, при условии, что стоимость предмета закупки товара (товаров), услуги (услуг) равняется или превышает 100 тыс. гривен, а работ — 300 тыс. гривен.

Нормы госзакупок также не распространяются на сферу естественных монополий: предусматривается, что отдельными законами Украины должны определяться особенности осуществления закупки таких товаров, работ и услуг: услуги по перевозке железнодорожным транспортом; природный и нефтяной газ и услуги по его транспортировке, распределению и поставке; услуги почтовой связи, телекоммуникационные услуги (за исключением услуг мобильной связи и услуг

¹ Кабинету министров Украины поручено привести свои нормативно-правовые акты в соответствие и обеспечить принятие иных нормативно-правовых актов, необходимых для реализации положений этого Закона.

интернет-провайдеров); централизованное водоснабжение и водоотведение; электрическая энергия, ее передача и распределение; централизованная поставка тепловой энергии и т. п.

Закупка может осуществляться путем применения одной из следующих процедур (ст. 12):

- открытые торги;
- двухступенчатые торги;
- запрос ценовых предложений;
- предварительная квалификация участников;
- закупка у одного участника.

В Закон не вошли такие способы закупок, как торги с ограниченным участием и редукцион (аналог аукциона). В Законе ничего не сказано о возможностях электронной торговли.

Как и ранее, открытые торги являются основной процедурой закупки (ст. 20).

Документация конкурсных торгов должна содержать:

- 1) инструкцию по подготовке предложений конкурсных торгов;
- 2) квалификационные критерии к участникам и информацию о способе документального подтверждения соответствия участников установленным критериям и требованиям;
- 3) информацию о необходимых технических, качественных и количественных характеристиках предмета закупки, в том числе соответствующую техническую спецификацию (в случае потребности — планы, чертежи, рисунки или описание предмета закупки);
- 4) количество товара и место его поставки;
- 5) место, где должны быть выполнены работы или предоставлены услуги, их объемы;
- 6) сроки поставки товаров, выполнения работ, предоставления услуг;
- 7) проект договора или основные условия, которые обязательно будут включены в договор о закупке;
- 8) описание отдельной части или частей предмета закупки (лота), относительно которых могут быть поданы предло-

- жения конкурсных торгов, в случае если участникам разрешается подать такие предложения;
- 9) перечень критериев и методику оценки предложений конкурсных торгов с указанием удельного веса критериев;
 - 10) срок, в течение которого предложения конкурсных торгов считаются действительными, но не меньше чем 90 дней с даты раскрытия предложений конкурсных торгов;
 - 11) информацию о валюте, в которой должна быть рассчитана и указана цена предложения конкурсных торгов;
 - 12) информацию о языке (языках), на котором (которых) должны быть составлены предложения конкурсных торгов;
 - 13) указание способа, места и конечного срока подачи предложений конкурсных торгов;
 - 14) порядок предоставления разъяснений относительно документации конкурсных торгов¹;
 - 15) размер, вид и условия предоставления обеспечения предложений конкурсных торгов (если заказчик требует его предоставить);
 - 16) размер, вид, условия предоставления, условия возврата и невозврата обеспечения выполнения договора о закупке² (если заказчик требует его предоставить);
 - 17) место, дату и время раскрытия предложений конкурсных торгов;
 - 18) фамилию, имя и отчество, должность и адрес одного или нескольких должностных лиц заказчика, уполномоченных осуществлять связь с участниками.

Документация конкурсных торгов может содержать также другую информацию, в соответствии с законодательством, которую заказчик считает необходимым в нее включить.

Победитель определяется на основании критериев и методики оценки, указанных в документации конкурсных торгов (критериями оценки могут быть цена или цена с други-

¹ Законом установлено право участника торгов обратиться к заказчику за разъяснениями относительно документации конкурсных торгов (ст. 23).

² Размер обеспечения выполнения договора о закупке не может превышать 5% стоимости договора (ст. 26).

ми критериями: качество выполнения работ, услуг, условия оплаты, срок выполнения, гарантийное обслуживание, эксплуатационные расходы, передача технологии и подготовка управленческих, научных и производственных кадров, включая использование местных ресурсов, т. е. определение наиболее экономически выгодного предложения конкурсных торгов).

Регламентация процедуры двухступенчатых торгов в целом не изменилась, но несколько сокращены условия ее применения¹. Процедура может применяться при следующих условиях:

- заказчик не может определить необходимые технические, качественные характеристики (спецификации) товаров (работ) или определить вид услуг и если для принятия оптимального решения о закупке необходимо провести предварительные переговоры с участниками;
- предметом закупки является осуществление научных исследований, экспериментов или разработок, выполнение опытно-конструкторских, строительных работ.

Порядок проведения процедуры запроса ценовых предложений также в целом не изменился, за исключением применения к ним расширенного перечня условий при которых процедура запроса отменяется или может быть признана несостоятельной.

Процедура закупки у одного участника претерпела некоторые изменения и будет применяться заказчиком как исключение в случаях:

- закупки произведений искусства или закупки, связанной с защитой прав интеллектуальной собственности;

¹ В Закон не вошла норма, скорее всего, практически не работающая, относительно того, что все тендерные предложения, поданные участниками для участия в открытых торгах, заказчик отклонил из-за заговора участников относительно цены соответствующего товара, работ или услуг, а также в случае если участники, которые подали тендерные предложения, не отвечали требованиям в тендерной документации.

- отсутствия конкуренции (в том числе по техническим причинам) на товары, работы или услуги, которые могут быть поставлены, выполнены или предоставлены только определенным поставщиком (исполнителем), при отсутствии при этом альтернативы;
- возникновения срочной потребности в товарах, работах или услугах, в том числе необходимых для оперативной немедленной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера;
- если заказчиком была дважды отменена процедура закупки из-за отсутствия достаточного количества участников.

Еще одной процедурой закупки является закупка «на основах координации» (ст. 13) — это вид централизации закупок, которая ранее не была предусмотрена Положением. Кабинет министров Украины (республиканские, местные госорганы) имеет право по предоставлению Министерства экономики (соответствующие органы на республиканском или местном уровне) утвердить перечень товаров, закупка которых осуществляется на основах координации за средства бюджета и определить генерального заказчика, который в свою очередь обязан проводить процедуру закупки в соответствии с требованиями нового Закона и определить ее победителя; информировать всех заинтересованных заказчиков о результатах процедуры закупки. Далее заказчики заключают договор о закупке с победителем процедуры закупки, определенным генеральным заказчиком, кроме случаев, когда товар не отвечает требованиям заказчика относительно его технических характеристик, качества, условий поставки, и даже цены. В таком случае заказчик имеет право отказаться от заключения договора о закупке, проинформировав об этом генерального заказчика, и провести процедуру закупки такого товара самостоятельно. При таких условиях можно поставить под сомнение реальность осуществления закупок централизованным способом. Кроме того, если заказчик считает, что процедура закупки проведена с нарушением требований, установленных этим Законом, заказ-

чик также имеет право отказаться от заключения договора о закупке, проинформировав об этом генерального заказчика и орган обжалования.

Законом предусмотрена предварительная квалификация (ст. 16, 37–38). Для участия в процедурах закупок участники должны иметь квалификационные данные, которые соответствуют таким критериям, как:

- наличие оборудования и материально-технической базы;
- наличие работников соответствующей квалификации, имеющих необходимые знания и опыт;
- наличие документально подтвержденного опыта выполнения аналогичных договоров;
- наличие финансовой состоятельности (баланс, отчет о финансовых результатах, отчет о движении денежных средств, справка из обслуживающего банка об отсутствии (наличии) задолженности по кредитам).

Заказчик обязан обнародовать на веб-портале Уполномоченного органа (коим является Министерство экономики Украины) информацию о закупке¹, содержащую:

- объявление о проведении процедуры закупки;
- обоснование применения процедуры закупки у одного участника — одновременно с объявлением о проведении процедуры закупки;
- сведения относительно решения Уполномоченного органа о согласовании или отказе в согласовании применения процедуры закупки у одного участника;

¹ Соответствующая информация также публикуется в государственном официальном печатном издании по вопросам государственных закупок. Если ожидаемая стоимость предмета закупки превышает сумму, эквивалентную: для товаров — 200 тыс. евро; для услуг — 300 тыс. евро; для работ — 500 тыс. евро, соответствующая информация обязательно дополнительно размещается в международном информационном издании по вопросам государственных закупок Уполномоченного органа и на веб-портале Уполномоченного органа на английском языке.

- документацию конкурсных торгов или квалификационную документацию;
- изменения к документации конкурсных торгов или квалификационной документации и разъяснения к ней (в случае наличия);
- протокол раскрытия предложений конкурсных торгов, ценовых предложений, квалификационных предложений;
- информацию об отклонении предложений конкурсных торгов, ценовых предложений, квалификационных предложений и основания такого отклонения в виде протокола;
- сообщение об акцепте предложения конкурсных торгов или ценового предложения;
- сообщение участникам о результатах процедуры закупки;
- сообщение о результатах проведения предварительной квалификации;
- объявление о результатах процедуры закупки;
- сообщение об отмене торгов или признании их несостоявшимися, сообщение об отмене процедуры закупки у одного участника (в случае наличия);
- отчет о результатах проведения процедуры закупки;
- информацию об одностороннем расторжении договора о закупке (в случае наличия).

Законом предусмотрена общая норма, что документация конкурсных торгов может быть бесплатно получена каждым лицом (участником) на веб-портале Уполномоченного органа (ст. 22).

Что касается регулирования вопроса изменения цены, то Закон говорит, что заказчик и участники не могут инициировать какие-либо переговоры по вопросам внесения изменений в содержание или цену поданного предложения конкурсных торгов (ст. 28); изменение цены в процессе исполнения договора Законом не предусмотрено: «условия договора о закупке не должны отличаться от содержания предложения конкурсных торгов или ценового предложения (в том числе

цены за единицу продукции) победителя процедуры закупки и не должны меняться после подписания договора о закупке до полного выполнения обязательств сторонами, кроме случаев уменьшения объемов закупки в зависимости от реального финансирования расходов и согласованного уменьшения сторонами договора цены договора о закупке» (ст. 40).

Как и ранее предусмотрен порядок обжалования процедур закупки (ст. 18): досудебная форма обжалования решения заказчика в орган обжалования (Антимонопольный комитет Украины) обязательна.

Во исполнение нового Закона (ст. 8 п. 19) Уполномоченному органу поручена разработка и утверждение: стандартной документации конкурсных торгов; типового договора о закупке товаров, работ и услуг за государственные средства; порядка определения предмета закупки; порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства в сфере закупок; форм: годового плана закупок; объявления о проведении процедуры закупки (объявление о проведении открытых торгов, объявление о проведении процедуры двухступенчатых торгов, объявление о проведении предварительной квалификации, запрос ценовых предложений, информация о применении процедуры закупки у одного участника); обоснования применения процедуры закупки у одного участника; реестра полученных предложений конкурсных торгов, квалификационных предложений, ценовых предложений; протокола раскрытия предложений конкурсных торгов, квалификационных предложений, ценовых предложений; протокола оценки предложений конкурсных торгов, ценовых предложений; сообщения об акцепте предложения конкурсных торгов или ценового предложения; сообщения участникам о результатах процедуры закупки; объявления о результатах процедуры закупки (объявление о результатах проведения торгов, сообщение о результатах проведения предварительной квалификации, информация о результатах процедуры запроса ценовых предложений, информация о результатах проведения процедуры закупки у одного участника, сообщение об отмене торгов или признании их несостоявшимися, сообщение об отмене процеду-

ры закупки у одного участника); отчета о результатах проведения процедуры закупки.

В Законе прямо говорится о недискриминации участников (ст. 5): отечественные и иностранные участники участвуют в процедурах закупок на равных условиях.

Подходы к осуществлению закупок инновационной продукции в постсоветских странах

Сравнительный анализ законодательства рассмотренных государств позволяет сделать следующие выводы. Все рассмотренные в настоящем обзоре бывшие республики СССР в своем законодательстве о бюджетных закупках ориентируются на опыт развитых стран, предполагающий наделение заказчика достаточно широкими полномочиями по выбору оптимального с учетом специфики предмета закупки способа размещения заказа, круга участников процедур размещения заказа и критериев отбора победителя. Следуя основным положениям законодательства США и Евросоюза, законодательство рассматриваемых стран отстает от образцов по уровню и глубине проработки. Исключением является, пожалуй, законодательство Молдовы, которое практически воспроизводит тексты директив ЕС. Так, не во всех из рассматриваемых стран предусмотрена обязательная публикация в сети Интернет информации о размещении заказа. В тех странах, законодательством которых установлена обязательная публикация информации о госзакупках в сети Интернет, такая информация чаще всего размещается на сайтах отдельных заказчиков. Это ограничивает возможности участия в закупках поставщиков из других регионов и стран. Функционирование единого электронного информационного ресурса, посвященного госзакупкам, предусмотрено законодательством Казахстана, Молдовы, Украины и Беларуси. Собственно для проведения закупочных процедур Интернет также используется не везде. Электронный аукцион как наиболее открытая форма размещения заказа отсутствует в большинстве рассмотренных стран. В Казах-

стане в качестве известной альтернативы электронному аукциону предусмотрены и широко используются «электронные торги», в Молдове предусмотрены «электронные торги» и «динамичные закупки», детально регламентированные, в Таджикистане — «электронные закупки», используемые для закупки ограниченного перечня товаров (работ, услуг).

Во всех рассмотренных странах (кроме Молдовы) установлены те или иные формы поддержки отечественных производителей при размещении заказа. В Беларуси же меры поддержки распространяются и на некоторых поставщиков Российской Федерации.

Наличие довольно развитой информационной базы типовой закупочной и контрактной документации можно отметить у Казахстана, а также в Киргизии и Украине.

Несмотря на то что проблема коррупции является одинаково острой для всех переходных экономик, российский жесткий метод регулирования отношений в сфере госзаказа, предусматривающий ограничение полномочий заказчика в целях снижения коррупционных рисков, не воспринят нигде. Это, в частности, означает, более высокую (по сравнению с российской) степень приспособленности закупочной практики рассматриваемых стран к специфике закупки инновационной продукции и НИОКР.

В табл. 1 в обобщенном виде представлены те характеристики закупочного законодательства постсоветских республик, которые в наибольшей степени определяют возможности его использования для закупок инновационной продукции.

Из табл. 1 видно, что во всех без исключения рассматриваемых странах применяются двухэтапные торги для закупки инновационной продукции и НИОКР, когда заказчик не может определить необходимые технические или качественные характеристики (спецификации) товаров или работ без предварительных переговоров с участниками.

Также во всех без исключения рассматриваемых странах применяется предварительный квалификационный отбор для отсева претендентов на участие в размещении заказа, не обладающих необходимым для его исполнения опытом,

финансовым, трудовым или техническим потенциалом. Причем в некоторых странах заказчик обязан проводить предварительный квалификационный отбор на всех процедурах размещения заказа, включая закупку стандартных товаров, что представляется излишним. В Молдове и Таджикистане заказчику предоставляется также возможность отсева предложений с «анормально низкой ценой».

В большинстве рассматриваемых стран (за исключением Украины и Киргизии) не существует ограничений на изменение цены контракта в процессе его исполнения, что позволяет использовать контракты с возмещением затрат при размещении заказа на НИОКР и другие сложные виды работ, на которые трудно составить четкую смету.

Законодательство рассматриваемых стран в минимальной степени ограничивает полномочия заказчиков по выбору процедуры размещения заказа. Применяемые ограничения заключаются в основном в следующем:

- в декларации о приоритетном использовании открытого конкурса;
- в установлении предельной суммы закупок у единственного источника при наличии рынка соответствующих товаров (работ, услуг);
- во введении обязанности заказчика согласовывать с контролирующим органом применение процедур закупок с ограниченным участием.

Номенклатура продукции, закупка которой может осуществляться только с применением процедур, при которых цена является единственным критерием отбора, утверждена только в Казахстане и включает лишь стандартную офисную вычислительную и оргтехнику. Таким образом, заказчики в рассматриваемых странах вправе применять качественные и квалификационные критерии отбора при закупках стандартных товаров. В Молдове, как и в Евросоюзе, присуждение любого контракта производится по критерию «наибольшей экономической выгоды».

Таблица 1. Основные характеристики закупочного законодательства постсоветских республик, определяющие возможности его использования для закупок инновационной продукции

	Наличие 2-этапных торгов	Наличие предварительной квалификации	Возможность изменения цены контракта в процессе его исполнения	Наличие номенклатуры продукции, закупаемой только по цене	Наличие специальных процедур для закупки инновационной продукции
Армения	+	+	+	-	-
Беларусь	+	+	+	-	-
Казах-стан	+	+	+	+	По решению Правительства – возможность особого порядка проведения конкурса на проведение фундаментальных научных исследований, а также работ и услуг по разработке нормативно-технической документации, необходимой для проведения этих исследований
Киргизия	+	+	-	-	Возможность закупки НИОКР на торгах с ограниченным участием, а также (по согласованию с контролирующим органом) у единственного источника; Особые процедуры закупки консультационных услуг

1. Международный опыт развития институциональной среды реализации...

	Наличие 2-этапных торгов	Наличие арбитражной квалификации	Возможность изменения цены контракта в процессе его исполнения	Наличие номенклатуры продукции, закупаемой только по цене	Наличие специальных процедур для закупки инновационной продукции
Молдова	+	+	Возможность изменения цены контракта в процессе его исполнения + (с ограничениями)	-	Возможность закупки инновационной продукции: на торгах с ограниченным участием; в рамках конкурентного диалога; в рамках переговорных процедур. Наличие в закупочном законодательстве целей охраны окружающей среды и содействия долгосрочному развитию посредством государственных закупок; антидемпинговые нормы
Таджикистан	+	+	+ с ограничениями	-	Возможность закупки инновационной продукции (по согласованию с контролирующим органом) Особые процедуры закупки консультационных услуг Антидемпинговые нормы
Украина	+	+	-	-	-

В некоторых из рассмотренных стран существуют специальные процедуры или их модификации, облегчающие закупку инновационной продукции. Так, в Киргизии, Молдове и Таджикистане допускается возможность закупки НИОКР на торгах с ограниченным участием и (или) у единственного источника по согласованию с контролирующим органом. В Казахстане предусмотрена возможность утверждения Правительством страны особого порядка проведения конкурса на проведение фундаментальных научных исследований, а также работ и услуг по разработке нормативно-технической документации, необходимой для проведения этих исследований. В Киргизии и Таджикистане предусмотрены специальные процедуры закупки консультационных услуг с особыми критериями определения победителя. Так, в Киргизии отбор консультантов-организаций может осуществляться по одному из следующих методов: по качеству и стоимости; по качеству; в условиях фиксированного бюджета; по наименьшей цене. Для отбора индивидуальных консультантов применяются отдельные методы. При таком многообразии и подробной законодательной регламентации методик отбора исполнителей сложных услуг трудно понять ограничение сферы их применения консультационными услугами и нераспространение на НИОКРы и другие творческие виды работ и услуг.

Наиболее широкий набор инструментов для закупки инновационной продукции и НИОКР представляет заказчику законодательство Молдовы, которое следует за законодательством Евросоюза в декларировании целей использования инструмента государственных закупок для охраны окружающей среды и содействия долгосрочному развитию. Помимо обычного и двухэтапного конкурса инновационную продукцию в Молдове можно закупать:

- на торгах с ограниченным участием;
- в рамках конкурентного диалога;
- в рамках переговорных процедур.

2. Анализ российского законодательства в сфере управления государственными закупками инновационной продукции

8 апреля 1997 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» — первый в постсоветской истории нормативный акт, регулирующий порядок размещения заказа для государственных нужд. За короткий период с момента издания этого указа российское законодательство о госзакупках успело миновать две стадии развития, а в последнее время наметились признаки перехода к третьей:

I стадия — 1997–2005 гг. — стадия зачаточного развития законодательства о госзакупках в России, характеризующаяся фрагментарностью и недостаточностью правового регулирования. В этот период действовали уже упомянутый Указ Президента Российской Федерации № 305 и Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», почти не стеснявшие свободу действий заказчиков, что на прак-

тике порождало высочайший уровень коррупции при размещении заказа.

II стадия — 2006–2010 гг. — период, ознаменовавшийся качественным скачком в развитии законодательства, связанным с принятием Федерального закона 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) и последующим планомерным его совершенствованием. В процессе реформы разрозненные ранее нормы федеральных, региональных и местных нормативных актов о закупках были собраны в один закон и существенно конкретизированы, в результате чего объем основного регулирующего государственные закупки закона вырос более чем в 10 раз. Но основным вектором развития законодательства в этот период была борьба с коррупцией за счет детальной регламентации действий заказчика и ограничения возможностей для принятия им дискреционных решений. Среди прочих полномочий заказчика были ограничены и возможности учета квалификации участников торгов в процессе предварительного и конкурсного отбора, что имело своим следствием снижение возможностей для закупки нетиповой, в том числе инновационной продукции.

Кроме того, в процессе реформы 2005 г. сфера действия федерального законодательства о бюджетных закупках была радикально расширена. Закон № 94-ФЗ применяется в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, тогда как ранее действовавший Закон № 97-ФЗ распространялся только на закупки для федеральных нужд. Отношения, связанные с закупкой для региональных и муниципальных нужд, до 2006 г. регулировались нормативными актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹. При этом Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов, выполнение

¹ Пункт 5 ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в первоначальной редакции (до внесения изменений в эту статью Федеральным законом от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ).

работ, оказание услуг для государственных нужд» не распространялся на субнациональный уровень бюджетной системы даже в части основных принципов. Нормы же Указа Президента №305, регулировавшие порядок проведения конкурсов на всех уровнях бюджетной системы до принятия Закона №97-ФЗ, с момента принятия этого закона утратили силу в части конкурсов. Такое положение нарушало целостность правового пространства на территории России и подчас приводило к серьезным злоупотреблениям при расходовании средств региональных и местных бюджетов на закупку товаров, работ и услуг.

III стадия — в законодательстве переход к этой стадии нашел свое отражение в Федеральном законе от 21 апреля 2011 г. №79-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”, хотя идеологическая смена вех наметилась еще в 2010 г. с началом бурных публичных дискуссий о необходимости пересмотра концепции Закона №94-ФЗ. Несмотря на наличие большого числа противников закона 94-ФЗ среди влиятельных групп интересов какое-то время они не находили поддержки лиц, принимающих политические решения. Эту третью стадию условно можно назвать «реви-зионистской» в том смысле, что она связана с возвращением в законодательство некоторых коррупциогенных норм, которые отменили в ходе реформы 2005 г. В то же время, как будет показано в настоящем разделе, говорить о полном отказе от идеологии Закона №94-ФЗ пока рано.

2.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ)

Помимо регламентации отдельных способов размещения заказов в Законе 94-ФЗ присутствует ряд важных положений, в равной мере распространяющихся на все закупочные процедуры. Основными новациями в этой области по сравнению

с законодательством, действовавшим до 2006 г., являются: переход к электронной публикации информации о размещении заказа; введение реестров государственных и муниципальных контрактов и реестра недобросовестных поставщиков; переход к твердой цене контракта, унификация требований к участникам размещения заказа; введение внесудебного обжалования действий заказчика; правило обоснования начальной цены контракта. Рассмотрим эти положения подробнее.

ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННОЙ ПУБЛИКАЦИИ ИНФОРМАЦИИ О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗА

До 2006 г. информация о проведении конкурсов на федеральном уровне подлежала публикации в официальном печатном издании. Законом № 97-ФЗ в первой редакции параллельно с печатной публикацией было предусмотрено обязательное размещение закупочной документации в сети Интернет. Однако официальный сайт для такой публикации должен был определяться каждым уровнем власти самостоятельно. По действующей редакции закона информация о закупках на всех уровнях бюджетной системы сосредоточена на одном сайте — www.zakupki.gov.ru, что, несомненно, существенно облегчило доступ к ней и создало предпосылки для участия в размещении заказа более широкого круга лиц.

РЕЕСТРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Хотя п. 3 ст. 73 Бюджетного кодекса было предусмотрено введение реестров государственных и муниципальных контрактов, до 2006 г. эта норма бездействовала из-за отсутствия необходимых для ее вступления в силу подзаконных нормативных актов. Бездействие этой нормы можно также объяснить невысокой потребностью в реестрах в отсутствие правила о неизменности условий контрактов в процессе их исполнения.

Согласно ст. 18 Закона № 94-ФЗ уполномоченные органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органы местного самоуправления осуществляют ведение реестров государственных и муниципальных контрактов. На федеральном уровне таким уполномоченным органом является Федеральное казначейство¹. Сведения, необходимые для ведения реестров, направляют в уполномоченные органы заказчики в течение трех рабочих дней со дня заключения (изменения, исполнения) государственного или муниципального контракта.

В реестрах контрактов содержатся следующие сведения:

- наименование заказчика;
- источник финансирования;
- способ размещения заказа;
- дата проведения аукциона, подведения итогов конкурса или итогов проведения запроса котировок и реквизиты документа, подтверждающего основание заключения контракта;
- дата заключения контракта;
- предмет, цена контракта и срок его исполнения;
- наименование поставщика (исполнителя, подрядчика);
- сведения об исполнении контракта.

Как видно из перечня данных, включаемых в реестр, он выполняет тройкие функции: во-первых, обеспечивает органы, исполняющие бюджет, информацией о расходных обязательствах бюджетополучателей, которая необходима для санкционирования платежей; во-вторых, позволяет контролировать соответствие условий заключенного контракта условиям закупочной документации и заявки победителя торгов; в-третьих, позволяет отслеживать исполнение контракта. В целях обеспечения последних двух функций Законом

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2006 г. № 117 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов».

№94-ФЗ предусмотрена публикация сведений, содержащихся в реестрах контрактов, заключенных бюджетополучателями всех уровней бюджетной системы, на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных закупках.

УНИФИКАЦИЯ ТРЕБОВАНИЙ К УЧАСТНИКАМ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗА

По ранее действовавшему Закону №94-ФЗ участником конкурса мог быть только «поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг)». При всей обширности этой формулировки организатор конкурса наделялся также правом устанавливать дополнительные требования к участникам при проведении каждого конкурса.

В первой редакции Закона №94-ФЗ предусматривался закрытый и весьма узкий перечень требований, которые могли предъявляться к участникам торгов в процессе предварительного отбора. По сравнению с ранее действовавшим российским законодательством и законодательством большинства развитых стран из перечня предварительных квалификационных требований были исключены требования о наличии финансовых, трудовых и прочих ресурсов. Пожалуй, именно отказ от предварительного квалификационного отбора по субъективным критериям явился той революционной мерой, которая вывела российское законодательство на качественно новый уровень и сделала его уникальным в своем роде.

Как было показано в разделе, посвященном международному опыту, по законодательству ЕЭС к участию в любых процедурах госзакупок допускаются лишь поставщики (подрядчики), «обладающие достаточным хозяйственным и финансовым потенциалом, а также профессиональными и техническими познаниями и возможностями». Конкретизация этих норм в законодательстве отдельных государств Евросоюза не сильно ущемляет возможностей заказчика

по использованию предварительного отбора для ограничения конкуренции. Обычно от заказчиков требуется установить в закупочной документации минимальные требования к квалификации участников, «которые должны быть точными и ясными», и перечень документов, которые должны быть представлены в подтверждение соответствия этим требованиям. Несмотря на это, предварительный отбор по самому своему определению ограничивает конкуренцию, а в случае недобросовестности заказчика может вести к ее полному устранению.

Во-первых, для закупки абсолютного большинства видов товаров необходимости в подтверждении квалификации просто не существует, так как риск покупателя минимален: оплата производится лишь после проверки качества товаров в процессе приемки. В этом случае требование наличия производственных мощностей, например, отсекает от участия в закупке авторизованных дилеров, которые могут оказаться единственными продавцами определенного товара на данной территории. Более того, определение способности исполнить контракт по наличию производственных мощностей или трудовых ресурсов в рыночной экономике в принципе не вполне корректно: для организации большинства видов работ достаточно «финансового потенциала», хотя, конечно, при отсутствии опыта сроки исполнения и риски возрастают.

Во-вторых, требования по наличию опыта производства аналогичных работ создают барьеры для входа на рынок госзакупок новых предприятий.

В-третьих, во многих областях (причем в первую очередь в тех, где квалификационный отбор теоретически наиболее показан — т.е. при закупке работ и услуг, требующих высокой квалификации исполнителя, включая НИОКР) очень сложно найти адекватные количественно измеримые показатели «профессиональных и технических познаний и возможностей» участников. Например, количество публикаций по определенной тематике отнюдь не всегда корректно отражает уровень научной квалификации: любой вузовский преподаватель, ежегодно переиздающий старые учебники, опередит по этому показателю настоящего ученого, публикации

которого оплачиваются г. ми опытных исследований. Проводить же содержательную оценку научных публикаций в процессе закупок нереально и чревато субъективизмом. По этим причинам предварительный квалификационный отбор открывает широкие возможности для злоупотреблений со стороны заказчика. Квалификационные требования могут быть заточены под определенных поставщиков. Еще проще предъявить потенциальным участникам столь длинный перечень подлежащих представлению в подтверждение квалификации документов, подготовить которые смогут успеть только поставщики, неофициально извещенные о предстоящей закупке задолго до ее начала.

При всех перечисленных недостатках система предварительного квалификационного отбора не гарантирует надлежащей квалификации поставщиков, так как при наличии большого числа претендентов проверить достоверность представленных ими сведений о своей квалификации в отведенные для закупки сроки невозможно.

Исходя из этих соображений в первоначальной редакции Закона № 94-ФЗ предварительный квалификационный отбор был запрещен. До последнего времени из этого правила существовало лишь два исключения.

Во-первых, согласно ч. 2.1 ст. 11 при проведении аукциона на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства с начальной ценой более 50 млн руб. заказчик вправе установить требование выполнения участниками размещения заказа в течение последних пяти лет аналогичных строительных работ на общую сумму не менее чем 20% начальной цены контракта, на право заключить который проводится аукцион. В подтверждение выполнения этого требования участники аукциона представляют копию разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию и копию акта приемки объекта капитального строительства, за исключением случая, если застройщик являлся лицом, осуществляющим строительство. Необходимо оговориться, что в случае размещения заказа на строительные работы путем проведения конкурса (что в соответствии с ч. 4.1 ст. 10 допускается

исключительно применительно к особо опасным, технически сложным объектам капитального строительства, а также искусственным дорожным сооружениям) предъявление указанных предварительных квалификационных требований не разрешается. В этом случае заказчик вправе учитывать квалификацию участников конкурса в качестве одного из критериев оценки конкурсных предложений (с учетом ограничений значимости этого критерия, установленных ч. 6 ст. 28).

Во-вторых, согласно ч. 3 ст. 11 при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства Правительство Российской Федерации вправе устанавливать требования о наличии у участников размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для выполнения заказа.

В остальных случаях к участникам размещения заказа вплоть до недавнего времени предъявлялись лишь простейшие обязательные требования, перечисленные в ст. 11 Закона № 94-ФЗ, а именно: непроведение в отношении данного лица процедур ликвидации или банкротства; неприостановление его деятельности в порядке, предусмотренном Кодексом об административных правонарушениях; отсутствие крупной задолженности по налогам; соответствие требованиям, предъявляемым законодательством к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов (т. е. наличие соответствующих лицензий, аккредитации, сертификатов и проч.).

При этом ранее на заказчика возлагалась обязанность самостоятельно проверять декларации участников размещения заказа о соответствии этим требованиям (от участников размещения заказа разрешалось истребовать лишь документы, подтверждающие соответствие требованиям, предъявляемым законодательством к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов). Однако, учитывая, что для такой проверки необходимо запрашивать различные государственные

органы, круг которых к тому же не ограничен, осуществить такую проверку исключительно сложно, а в ряде случаев — просто невозможно. Например, административное приостановление деятельности заключается во временном (на срок до трех месяцев) прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Таким образом, решение об административном приостановлении деятельности может быть принято судом по месту расположения филиала юридического лица или его отдельного имущества — т. е. судом любой территории. При этом согласно ч. 6 ст. 12 Закона № 94-ФЗ в ранее действовавшей редакции допуск к участию в торгах лица, которое не может быть допущено к участию в торгах, в том числе ввиду несоответствия требованиям, установленным ст. 11, являлось основанием для признания торгов недействительными.

Очевидно, что при отсутствии реальной возможности проверить соответствие участников торгов этим требованиям данная норма угрожала стабильности отношений по размещению государственных и муниципальных контрактов. В связи с этим следует признать правильным внесение в Закон № 94-ФЗ поправок, в соответствии с которыми проверка соответствия участников размещения заказа этим требованиям является не обязанностью, а правом заказчика, и размещение заказа можно признать недействительным только в случае, если несоответствие допущенного к участию в торгах лица этим требованиям было установлено заказчиком. Таким образом, в случае если факт соответствия этим требованиям заказчиком не проверялся, размещение заказов не может быть признано недействительным.

С другой стороны, следует рассмотреть вопрос о целесообразности предоставления заказчику при проведении иных процедур размещения заказа помимо электронного аукциона права осуществить проверку соответствия победителя торгов требованиям, установленным ст. 11, до подписания контрак-

та и отказаться от его подписания при выявлении несоответствия. Очевидно, что применительно к победителю торгов провести проверку проще, чем применительно к большому числу участников, и значительно важнее — во избежание заключения контракта с неплатежеспособным лицом. Причем при выявлении несоответствия победителя торгов требованиям, установленным ст. 11, проведение повторных торгов не обязательно — в этом случае контракт может быть заключен с лицом, заявке которого присвоен второй номер, как это делается при уклонении победителя торгов от заключения контракта.

Равным образом целесообразно предоставить заказчику право перед подписанием контракта осуществить проверку соответствия действительности представленных победителем торгов сведений о своей квалификации и качестве производимой продукции, если качественно-квалификационные критерии учитывались в процессе отбора.

Кстати, предлагаемое решение уже реализовано на электронных аукционах, где проверка соответствия участников, предложивших минимальную цену, требованиям заказчика (включая предусмотренные ст. 11) и подведение итогов аукциона осуществляется уже после окончания электронного аукциона.

Наконец, надо упомянуть, что кроме предусмотренных ст. 11 обязательных требований заказчик вправе предъявить к участникам торгов требования об их отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков и обладании исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, которые подлежат передаче заказчику.

Таким образом, вплоть до недавнего времени сфера применения предварительного квалификационного отбора в российском законодательстве была крайне ограничена, что порождало риск присуждения контракта лицу, не способному к его надлежащему исполнению. Для минимизации этого риска Закон № 94-ФЗ предоставляет заказчику определенный набор инструментов, в том числе:

а) ведение реестра недобросовестных поставщиков. Согласно ст. 19 Закона № 94-ФЗ заказчик вправе отстранить

от участия в закупках лиц, включенных в реестр недобросовестных поставщиков, который публикуется на официальном сайте по закупкам. В реестр включаются сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми контракты по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими контрактов.

Эффективность данного способа противодействия недобросовестным поставщикам не следует переоценивать, поскольку в реестр включаются данные только по юридическим лицам. Соответственно недобросовестные предприниматели могут закрыть скомпрометировавшую себя фирму и продолжать деятельность под новой вывеской. Для решения этой проблемы представляется целесообразным учитывать в реестре недобросовестных поставщиков не только организации, но и их учредителей (участников) и высший управленческий персонал;

б) право (а в некоторых случаях — обязанность) заказчика истребовать обеспечение заявки на участие в торгах в размере до 5%, а при размещении заказа среди субъектов малого предпринимательства — до 2% начальной цены контракта. В качестве обеспечения заявки на участие в торгах принимаются только денежные средства. При отказе от подписания контракта (к которому приравнивается, в частности, невнесение истребуемого по контракту обеспечения) победитель торгов теряет сумму обеспечения заявки. Учитывая психологические особенности процедуры аукциона (участник может «заиграться»), при проведении электронного аукциона обязательно истребование обеспечения заявки в размере не менее 0,5% начальной цены;

в) право (а в некоторых случаях — обязанность) заказчика истребовать обеспечение исполнения контракта в размере до 30% его начальной цены (п. 15.2 ч. 4 ст. 22).

Указанное право превращается в обязанность заказчика, если начальная цена контракта (или лота) превышает

50 млн руб., при этом обеспечение не может быть менее десяти % начальной цены или менее чем размер аванса (если аванс превышает 10% начальной цены). Если же размер аванса превышает 30% начальной цены контракта (лота), обеспечение устанавливается в размере, не превышающем на 20% размер аванса.

На наш взгляд, угроза потери поставщиком до 30% от стоимости контракта (а в действительности даже больше, так как в процессе торгов начальная стоимость контракта обычно снижается) при его ненадлежащем исполнении является значительно более действенным способом защиты от недобросовестных поставщиков по сравнению с предварительным квалификационным отбором. Однако на практике вплоть до недавнего времени этот механизм работал неэффективно.

Это было связано, во-первых, с тем, что в первоначальной редакции Закона № 94-ФЗ, действовавшей вплоть до мая 2007 г., обязанности заказчика истребовать обеспечение и его минимальный размер не предусматривалось. Во-вторых, вплоть до августа 2010 г. допускалось применение страхования в качестве одного из способов обеспечения контракта. При этом, по данным Минэкономразвития России, за период с 2006 по 2009 г. лишь в 10% случаев обращений заказчиков к страховщикам по поводу неисполнения контракта были произведены страховые выплаты. Это обусловлено как правовой конструкцией страхования ответственности, которая не предусматривает ответственности страховщика при умышленном неисполнении договора, так и тем, что заказчики не принимали участия в согласовании условий страхования.

С ноября 2010 г.¹ в качестве способов обеспечения контракта принимаются только:

- залог денежных средств, в том числе в форме вклада (депозита);
- безотзывная банковская гарантия;
- поручительство крупной компании.

¹ В соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2010 г. № 290-ФЗ.

В последнем случае Законом №94-ФЗ установлены минимальные требования к капиталу, прибыли и стоимости основных средств поручителя, в абсолютной сумме и в виде отношения с размером поручительства.

Несмотря на существенный прогресс законодательства в рассматриваемой области, на наш взгляд, остаются резервы для его совершенствования. Сама по себе возможность заключения необеспеченных контрактов на сумму до 50 млн руб. плохо согласуется с отсутствием предварительной квалификации. И уж совсем неприемлемо выплачивать аванс по необеспеченным контрактам с непроверенным поставщиком. Таким образом, минимально необходимой мерой представляется запрет выплаты аванса в сумме, превышающей размер предоставленного поставщиком обеспечения.

Во-вторых, следует учитывать, что гражданским законодательством допускается значительное разнообразие базовых условий договоров залога, банковской гарантии и поручительства, в зависимости от которых их обеспечительная сила может сильно дифференцироваться. Например, согласно ст. 349 Гражданского кодекса Российской Федерации договор залога может предусматривать как судебный, так и внесудебный порядок обращения взыскания на заложенное имущество, а согласно ст. 363 ГК РФ договором поручительства может быть предусмотрена как солидарная, так и субсидиарная ответственность поручителя¹. В связи с этим представляется целесообразным утвердить типовые условия договоров залога, поручительства и банковской гарантии, используемых в качестве обеспечения госконтракта, и предусмотреть их публикацию в составе документации о закупках.

¹ Согласно ст.323 ГК РФ при солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга, тогда как при субсидиарной ответственности, согласно ст. 399 ГК РФ, требование к лицу, которое несет субсидиарную ответственность, может быть предъявлено лишь в случае, если основной должник отказался удовлетворить требование кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответ на предъявленное требование.

Вообще разработка типовых условий контрактов по укрупненным позициям номенклатуры товаров, работ и услуг, закупаемых для госнужд, является существенным резервом для повышения качества их исполнения. Типовые контракты должны регулировать, в частности, такие условия как:

- минимальную периодичность проверок исполнения контракта, в том числе — обязательную приемку результатов отдельных этапов работ в случае, если контрактом предусмотрена поэтапная оплата;
- методологию проведения проверок и приемки в зависимости от видов товаров, работ, услуг;
- минимальные требования по гарантийным срокам;
- минимальные требования по обеспечению обязательств поставщика по устранению недостатков в пределах гарантийных сроков;
- минимальные меры ответственности поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта.

Предоставление в распоряжение заказчиков образцов таких документов позволило бы сократить временные затраты на проведение закупочных процедур и обеспечить более высокий уровень качества этих документов, а значит, дополнительную правовую защиту интересов государства при заключении и исполнении контрактов.

Проведенный анализ приводит к выводу, что предусмотренные российским законодательством способы обеспечения надлежащего исполнения контракта имеют ограниченную эффективность. Во-первых, применение некоторых из них зависит от осмотрительности и компетентности заказчика. Если же заказчик не использует предоставленное ему право истребования обеспечения заявки или самого контракта, или установленный размер обеспечения не покрывает возможных убытков в случае неисполнения контракта, риски по контракту, заключенному с непроверенным поставщиком, весьма существенны. Более того, возможность выплаты аванса по необеспеченному контракту не исключает

доступа к бюджетным средствам заведомо недобросовестных поставщиков.

Во-вторых, перечисленные инструменты обеспечения надлежащего исполнения контракта страхуют не от всех рисков. Маловероятно, что лицо, предоставившее крупное обеспечение, заведомо не намерено исполнять своих обязательств, однако в сферах творческой деятельности вообще и инновационной — в частности претендент на заключение контракта может искренне переоценивать свои способности к его исполнению. Более того, если техническое задание формально выполнено, у заказчика по таким контрактам чаще всего не будет оснований отказаться от приемки результатов работ, сколь бы ничтожно не было их содержание. Например, сама конструкция договора о выполнении научно-исследовательской работы не предполагает возможности отказа заказчика от оплаты безрезультатных исследований (по крайней мере до момента выявления невозможности решения поставленной задачи). Таким образом, экономические инструменты обеспечения контракта малопригодны для закупки творческих, в том числе научно-исследовательских работ. Это обстоятельство было одним из основных направлений критики Закона № 94-ФЗ, что в конце концов привело к появлению Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд“».

Этим законом ст. 11 Закона № 94-ФЗ была дополнена новой частью 2.2, согласно которой «Правительство Российской Федерации вправе установить единые дополнительные требования, в том числе квалификационные требования, к участникам размещения заказов при размещении заказов на поставки, выполнение, оказание соответственно отдельных товаров, работ, услуг для федеральных нужд, а также нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд в целях исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, источником финансового обеспечения которых частично или полностью являются целевые межбюджетные трансферты,

предоставляемые из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации, принимаемые в соответствии с настоящей частью, рассматриваются на заседании Правительства Российской Федерации в установленном порядке».

Эта норма допускает неоднозначное толкование. С одной стороны, употребляемое в ней словосочетание «отдельных товаров, работ, услуг» позволяет распространить эту норму и на отдельные закупки товаров (работ, услуг) и на закупки отдельных категорий товаров (работ, услуг). Однако поскольку по общей логике закона предъявление участникам одной и той же закупочной процедуры разных квалификационных требований не допускается, присутствующее в формулировке этой нормы словосочетание «единые дополнительные требования» указывает на то, что речь идет именно об установлении Правительством дополнительных квалификационных требований для закупки отдельных категорий товаров (работ, услуг). Таким образом, данным законом восстановлена так называемая «административная предквалификация», отличающаяся от применявшейся до принятия Закона № 94-ФЗ в двух моментах.

Во-первых, она допускается не по всей номенклатуре закупаемых товаров (работ, услуг). Вместе с тем о масштабах применения административной предквалификации до появления соответствующих актов Правительства судить пока рано. Более того, можно с высокой долей уверенности утверждать, что время судить о масштабах применения административной предквалификации никогда не настанет, так как рассматриваемыми поправками «открыта дверь» для всех желающих добиться ее введения. Нет никаких сомнений, что с каждым годом перечень «исключений» из общего правила о недопустимости предквалификации будет шириться, пока само это правило не станет исключением.

Во-вторых, полномочия определять квалификационные требования, по которым допускается отсеивать кандидатов, переданы от заказчиков Правительству, что теоретически должно предотвратить злоупотребления, выражающиеся в уста-

новлении произвольных требований для отсева неугодных кандидатов. Однако, к сожалению, эта благая цель почти недостижима. Причина заключается в том, что сформулировать не поддающиеся произвольному толкованию квалификационные требования практически невозможно. Даже такое на первый взгляд объективное и количественно измеримое требование, как количество аналогичных работ, на практике открывает широчайший простор для усмотрения ввиду нечеткости границ аналогии. Для иллюстрации этой мысли даже не нужно обращаться к договорам на выполнение научных исследований в гуманитарных науках, достаточно привести в пример строительство. Любого кандидата, претендующего на участие, скажем, в конкурсе на строительство моста, можно отсеять на том основании, что ранее построенные им мосты были спроектированы иначе, чем мост, являющийся предметом контракта. Ожидать в актах Правительства, относящихся к *категориям* закупаемых товаров (работ, услуг), квалификационных требований более конкретных, чем опыт производства аналогичных товаров (работ, услуг), не приходится. Таким образом, в действительности полномочия по установлению соответствия кандидатов неопределенным квалификационным требованиям будут принадлежать заказчику, как и в период до принятия Закона № 94-ФЗ.

На наш взгляд, эта незаметная поправка в одну статью закона Закона № 94-ФЗ способна свести на нет все законодательные достижения последних лет в этой сфере. Как отмечалось выше, именно жесткость российского законодательства о госзакупках, выражающаяся в почти полном отсутствии у заказчика свободы усмотрения, до последнего времени составляла его основную особенность и кардинальное отличие от аналогичного законодательства других стран. Чтобы законодательство утратило эту жесткость, не нужно ревидовать все нормы, ограничивающие возможности заказчика по отсеву неугодных кандидатов, достаточно отменить одну из них. Равно как для открытия дороги контрабанде не нужно ликвидировать пограничную службу — достаточно, как в известном анекдоте, «сдать в аренду метр государственной границы». В самом деле, какое значение имеют

конкурентные торги с прозрачной процедурой и критериями отбора, если любого опасного конкурента можно отсеять еще до начала торгов? Остается надеяться, что предквалификация не будет распространена по крайней мере на ту номенклатуру товаров, работ и услуг, которые закупаются на электронном аукционе. Вопрос о целесообразности использования квалификационных критериев для предварительного и окончательного отбора исполнителей творческих, в том числе научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ — менее однозначен, и к его рассмотрению мы вернемся в разделе, посвященном конкурсному способу размещения заказа.

ВВЕДЕНИЕ ВНЕСУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ ЗАКАЗЧИКА И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКУПОЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Действовавший до 2006 г. Закон №97-ФЗ не предусматривал административной процедуры обжалования решений и действий заказчика (конкурсной комиссии)¹. Единственным способом защиты нарушенных прав участников конкурса было судебное обжалование, при котором рассмотрение дела растягивается на месяцы, а иногда и годы. Это исключало возможность оперативного устранения нарушений законодательства, допущенных заказчиком при выборе способа осуществления закупок или в процессе их проведения. Между тем в сфере размещения заказа отсутствие возможности оперативного устранения нарушений законодательства почти равносильно полному отсутствию возможностей их устранения. Поскольку к моменту вступления в силу судебного решения о признании недействительными результатов размещения заказа

¹ Принятый до Закона №97-ФЗ Указ Президента Российской Федерации № 305 предусматривал возможность досудебного обжалования решений и действий заказчика, однако с принятием этого Закона нормы указа, регулирующие конкурсы, утратили силу. Сохранявшаяся возможность досудебного обжалования результатов запроса котировок и размещения заказа у единственного источника практического значения не имела, поскольку эти процедуры были заведомо неконкурентны.

в связи с допущенными нарушениями законодательства государственный контракт мог быть не только заключен, но и исполнен, восстановление нарушенных прав участника размещения заказа, подававшего жалобу, невозможно.

В Законе № 94-ФЗ внесудебному обжалованию нарушений закупочного законодательства посвящена гл. 8. Участник размещения заказа вправе подать жалобу не только на действия (бездействие) заказчика и созданной им конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, но и других органов и организаций, которые по Закону могут осуществлять функции по размещению заказа¹, а также оператора электронной площадки. Жалоба подается в уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный, региональный или местный орган власти, решения которого обязательны для исполнения заказчиком или другими лицами, решения которых обжалуются.

На федеральном уровне таким уполномоченным органом власти является Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС России) за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну².

Учитывая, что в соответствии с гражданским законодательством внесудебное расторжение договора возможно только с согласия на то обеих сторон, для обеспечения воз-

¹ К ним относятся «уполномоченные органы», на которые в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона 94-ФЗ могут быть возложены функции по размещению заказа для нужд государственных и муниципальных заказчиков, а также специализированные организации, привлеченные заказчиком для осуществления функций по размещению заказа путем проведения торгов на договорной основе в соответствии со ст. 6.

² В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

возможности исполнения решений, принятых по итогам административного обжалования результатов размещения заказа, установлен минимальный 10-дневный промежуток между подведением итогов размещения заказа и заключением контракта. По истечении указанного срока обжалование действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии осуществляется только в судебном порядке.

Вместе с тем простота доступа к процедуре административного обжалования породила злоупотребления со стороны участников размещения заказов, выражающиеся в затягивании закупочных процедур путем подачи заведомо необоснованных жалоб. Согласно ч. 5 ст. 60 Закона № 94-ФЗ заказчик не вправе заключить контракт до рассмотрения жалобы по существу. Хотя установленный ч. 3 ст. 60 срок рассмотрения жалобы по существу относительно краток (5 дней со дня поступления), при массовом обжаловании действий заказчика нельзя исключить затягивание этого срока, а значит — и срока подписания контракта. Чтобы снизить число необоснованных жалоб по результатам процедур размещения заказов, представляется целесообразным установить государственную пошлину за их рассмотрение по аналогии с пошлинами, взимаемыми при обращении в суды. Разумеется, такие пошлины должны возвращаться подателю жалобы в случае признания ее обоснованной.

Обеспечению разумного баланса прав и ответственности участников процесса закупок содействовало также введение ответственности за нарушения закупочного законодательства. До принятия Закона № 94-ФЗ специальной ответственности за нарушение процедур госзакупок не существовало. Хотя ст. 301 Бюджетного кодекса РФ предусматривала, что осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка влечет блокировку соответствующих расходов и наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, этим кодексом от-

ветственность за данное правонарушение не была установлена. Конечно, если нарушения в процессе закупок вызваны подкупом должностных лиц заказчика, всегда было возможно привлечение виновных к уголовной ответственности. Однако доказывание наличия состава преступления по таким делам представляет значительную сложность, а следовательно, в рамках уголовного процесса можно бороться лишь с единичными правонарушениями в области госзакупок.

Гражданская ответственность государственных служащих за действия, причинившие ущерб государству, возможна также исключительно в рамках уголовного процесса. Государственные служащие, как и любые иные работники, в соответствии с трудовым законодательством несут ограниченную имущественную ответственность за свои действия, за исключением случаев, когда ущерб государству причинен в результате преступления, установленного вступившим в законную силу приговором суда. Дисциплинарная ответственность для борьбы с нарушениями закупочного законодательства также неэффективна, поскольку дела о дисциплинарных правонарушениях должностных лиц заказчика в процессе закупок полномочны рассматривать руководители организации-заказчика, а санкции по таким делам чаще всего ограничиваются выговором.

Единственным инструментом, с помощью которого можно вести эффективную борьбу с массовыми нарушениями законодательства о госзакупках, является административная ответственность. В настоящее время Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ) предусматривает ответственность за пять видов правонарушений при размещении заказа:

- несоблюдение требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков при принятии решения о способе размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг (ст. 7.29);
- нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков (ст. 7.30);

- предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков (ст. 7.31);
- нарушение сроков возврата денежных средств, порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника размещения заказа, порядка ведения реестра участников размещения заказа, правил документооборота при проведении открытого аукциона в электронной форме, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов открытого аукциона в электронной форме (ст. 7.31.1);
- нарушение условий контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 7.32).

Субъектами большинства указанных правонарушений являются должностные лица заказчиков, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для нужд заказчиков; операторы электронных площадок.

В отличие от штрафов по большинству других предусмотренных КоАП РФ видов правонарушений, ограниченных для должностных лиц суммой в 50 тыс. руб., по наиболее серьезным правонарушениям в области госзакупок штрафы исчисляются в процентах от начальной стоимости контракта, что безусловно повышает ответственность.

Хотя указанные штрафы по нарушениям, допущенным при размещении крупных контрактов, могут быть очень

высоки, они все же не сопоставимы с размерами нелегальных доходов, которые имеют коррумпированные чиновники от госзаказа. В связи с этим для более эффективной борьбы с правонарушениями в области государственных закупок представляется целесообразным предусмотреть возможность применения к государственным и муниципальным служащим за наиболее грубые или повторные такие нарушения такой меры наказания как дисквалификация, т. е. лишение права занимать государственные (муниципальные) должности на срок от шести месяцев до трех лет.

Как отмечалось выше, субъектами почти всех составов правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, являются госзаказчики. Отсутствие административной ответственности за действия участников размещения заказа рассматривается некоторыми аналитиками в качестве нарушения баланса ответственности сторон соответствующих правоотношений. Это утверждение имеет под собой определенные основания, однако игнорирует тот факт, что в отличие от должностных лиц госзаказчиков, для которых административная ответственность является по существу единственным видом ответственности, участники размещения заказов несут преимущественно гражданскую ответственность. При этом необходимо разделять ответственность участников размещения заказа за нарушения, допущенные собственно в процессе его размещения и после заключения госконтракта. Законодательство о размещении заказов, как и установленные КоАП РФ нормы об ответственности за его нарушения, регулирует отношения заказчика и участников размещения заказа только до момента подписания контракта. На этой стадии участники размещения заказа могут быть субъектами лишь единичных нарушений законодательства о размещении заказов, а именно следующих:

- предоставление в составе заявки заведомо недостоверных сведений о себе или поставляемых ими товарах, работах или услугах;
- предоставление заведомо фиктивного обеспечения конкурсной или аукционной заявки или фиктивного

обеспечения исполнения контракта. Помимо участника размещения заказа субъектом такого правонарушения может быть и третье лицо — например, поручитель, предоставивший по сговору с участником размещения заказа заведомо фиктивные данные о своем соответствии требованиям к поручителям, установленным Законом № 94-ФЗ;

- уклонение от заключения контракта.

Ни за одно из указанных видов нарушений административная ответственность не установлена, хотя такие действия участников размещения заказа не остаются совсем безнаказанными. В частности, при выявлении заказчиком наличия в составе заявки недостоверных сведений об участнике размещения заказа или поставляемых им товарах, работах или услугах, такой участник отстраняется от участия в размещении заказа. Однако, как отмечалось выше, в ограниченные сроки торгов заказчик обычно не в состоянии осуществить сплошную проверку деклараций участников об их соответствии даже минимальным квалификационным требованиям, установленным п. 1 ст. 11 Закона № 94-ФЗ¹, не говоря уже о требованиях к квалификации участников или качественным характеристикам производимых ими товаров, работ, услуг. Права же проверять соответствующие сведения, представленные победителем торгов, после подведения их итогов и до подписания контракта, Закон № 94-ФЗ заказчику не предоставляет. В связи с этим выше предлагалось предоставить заказчику право осуществить такую проверку и отказаться от заключения контракта в случае выявления

¹ Напомним, что к числу таких требований к участникам размещения заказа относятся: 1) соответствие требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов; 2) непроведение ликвидации участника размещения заказа; 3) неприостановление деятельности участника размещения заказа; 4) отсутствие задолженности по налогам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды.

недостовренности предоставленных победителем торгов сведений. Это должно влечь взыскание в пользу заказчика предоставленного победителем обеспечения заявки на участие в торгах. Однако такая ответственность представляется недостаточной, поскольку, во-первых, обеспечение заявки на участие в торгах может не истребоваться заказчиком или быть несопоставимо с потерями заказчика вследствие срыва торгов, а во-вторых, факт предоставления победителем торгов заведомо недостоверных сведений может быть выявлен уже после заключения контракта, т.е. по окончании срока действия обеспечения заявки на участие в торгах.

Уклонение победителя торгов от заключения контракта помимо утраты права на возврат предоставленного обеспечения заявки на участие в торгах влечет включение участника размещения заказа в реестр недобросовестных поставщиков. Последняя из указанных санкций, будучи теоретически вполне серьезной, на практике недостаточно эффективна вследствие возможности участия скомпрометировавших себя лиц в процедурах размещения заказов под новым именем.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным дополнить Кодекс об административных правонарушениях нормами, предусматривающими ответственность участников процедур размещения заказов за нарушения, допущенные в процессе их проведения, включая: предоставление в составе заявки заведомо недостоверных сведений о себе или поставляемых ими товарах, работах или услугах; предоставление заведомо фиктивного обеспечения конкурсной или аукционной заявки или фиктивного обеспечения исполнения контракта; уклонение от заключения контракта.

После подписания контракта участник размещения заказа переходит в статус исполнителя контракта, а его права и обязанности по отношению к заказчику начинают регламентироваться не законодательством о размещении заказа, а самим контрактом. Контрактом же должна регулироваться и ответственность исполнителя за выполнение предусмотренных контрактом обязательств. Эта ответственность — гражданско-правовая по своей природе — потенци-

ально более эффективна по сравнению с административно-правовой по следующим причинам:

- во-первых, в отличие от административной ответственности, применяемой только за те виды правонарушений, ответственность за которые прямо установлена Законом, при гражданско-правовой ответственности заказчик не ограничен в определении круга обязательств, нарушение которых влечет ответственность по контракту;
- во-вторых, при гражданско-правовой ответственности заказчик законодательно не ограничен также в выборе санкций, которые могут применяться к исполнителю за нарушение обязательств по контракту;
- в-третьих, реализация гражданско-правовой ответственности в отличие от административной возможна без участия юрисдикционных органов (например, если исполнитель добровольно удовлетворяет требования заказчика о выплате предусмотренной контрактом неустойки или исполнение контракта обеспечено залогом, поручительством или гарантией).

При этом реализация перечисленных преимуществ гражданско-правовой ответственности предполагает активную позицию заказчика, который должен тщательно продумать и закрепить в договоре перечень значимых для него нарушений договорных обязательств, меры применяемой за них ответственности и способы обеспечения взыскания санкций. На практике заказчикам, особенно из числа рядовых бюджетных учреждений, не всегда хватает квалификации, чтобы грамотно составить проект контракта. Правда, в силу общих норм ГК РФ заказчик вправе требовать полного возмещения причиненных ему ненадлежащим исполнением контракта убытков, даже если контракт вообще не содержит положений об ответственности за его нарушение. Однако возмещение убытков (под которыми в ст. 15 ГК РФ понимаются «расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб),

а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено») носит лишь компенсационный, а не штрафной характер. Необходимость повышения ответственности исполнителя по госконтрактам является дополнительным аргументом в обоснование высказанного выше предложения о разработке типовых условий контрактов по укрупненным позициям номенклатуры товаров, работ и услуг, закупаемых для госнужд, а также в обоснование идеи частичной централизации размещения заказа, о которой пойдет речь в следующем подразделе.

ВОЗМОЖНОСТЬ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗА

По сравнению с законодательством, действовавшим до 2006 г., важной новацией Закона № 94-ФЗ является предусмотренная им возможность централизации размещения заказа.

Закон № 94-ФЗ предусматривает две возможные формы централизации государственных и муниципальных закупок — добровольную и обязательную. Во-первых, в соответствии с ч. 6 ст. 10 два и более заказчика, уполномоченных органа вправе осуществлять размещение заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем проведения совместных торгов. Права, обязанности и ответственность заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов и порядок проведения совместных торгов определяются соглашением сторон. Государственный или муниципальный контракт с победителем или победителями совместных торгов заключается каждым заказчиком, проводившим такие торги, или каждым заказчиком, для которого размещение заказа путем проведения торгов осуществлялось уполномоченным органом.

Во-вторых, в соответствии с ч. 2 ст. 4 на всех уровнях власти может быть создан специализированный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление

функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков. В этом случае уполномоченный орган осуществляет функции по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, определенные решением о его создании, за исключением подписания государственных или муниципальных контрактов. При этом государственные или муниципальные контракты подписываются государственными или муниципальными заказчиками.

В настоящее время в России существует более 300 000 организаций, размещающих государственный заказ, и более 65 000 из них обладают самостоятельными правами размещения заказов¹. Сложившаяся на *федеральном уровне* система закупок практически полностью децентрализована. Заказчики федерального уровня очень редко проводят совместные торги, не консолидируют свои закупки, не осуществляют оптимизацию закупочных процессов. Положительным опытом централизации является создание Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка) (Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 2010 г. № 589), которое взяло на себя большую часть функций по обеспечению государственных нужд в сфере обороны и безопасности государства. По гражданским закупкам опыт межведомственной оптимизации отсутствует.

На уровне *субъектов Федерации* ситуация несколько отличается. В большинстве субъектов функционирует централизованная или частично централизованная система размещения заказов. Централизация осуществляется посредством создания органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных заказчиков (ч. 2 ст. 4 Закона № 94-ФЗ). Принципы взаимодействия уполномоченного органа и государственных заказчиков различаются, в результате чего государственные заказчики имеют разную степень самостоятельности в области размещения заказов.

¹ Источник: <http://torg94.ru/News.php3?dummy=1&N°ID=440>

В других субъектах Российской Федерации реализуется смешанная модель размещения заказов, когда уполномоченному органу вменяется в обязанность организация размещения заказов для государственных заказчиков путем проведения торгов по закрепленной номенклатуре товаров (работ, услуг) или на сумму свыше установленного размера. Различны в субъектах Российской Федерации также и варианты разделения полномочий между уполномоченным органом и государственными заказчиками. При этом регионы редко взаимодействуют между собой в процессе размещения заказов.

В большинстве регионов наблюдается тенденция все большей централизации заказов. По мнению специалистов¹, опыт создания уполномоченных органов является весьма положительным и позволяет повысить эффективность системы размещения заказов в целом.

На уровне местного самоуправления действует множество моделей различного вида организации закупок — от полной централизации до полной децентрализации. Однако тенденция развития закупочной деятельности на уровне местного самоуправления, также как и на уровне субъектов, тяготеет к централизованному подходу. Так, в некоторых регионах (например, в г. Москве) существует положительный опыт включения в единую систему размещения заказов заказчиков субъекта Федерации (г. Москвы) и заказчиков уровня местного самоуправления (районы, округа, муниципальные образования).

Взаимосвязи систем размещения заказов различных уровней бюджетной системы не существует. Субъекты Российской Федерации не взаимодействуют с профильными федеральными ведомствами для повышения эффективности размещаемых заказов, в том числе путем консолидации заказов, создания единой логистической системы. Первым шагом к межсистемному взаимодействию является создание

¹ См.: Воробьева О. М. Анализ эффективности функционирования системы размещения заказов в Российской Федерации. <http://www.roszakupki.ru/pages/doklady/4/2.pdf>

единого официального сайта для размещения информации о размещении заказов.

Как было показано в разделе, посвященном анализу международного опыта, тенденция к централизации закупочной деятельности в той или иной форме присутствует в практике большинства развитых стран, что позволяет сократить временные и финансовые затраты на организацию торгов при размещении заказа на одноименную стандартизированную продукцию, потребность в которой систематически возникает у большинства бюджетополучателей. Кроме того, за счет увеличения масштабов закупки можно добиться экономии на цене. Не менее значимым плюсом централизации в российских условиях является сложность закупочного законодательства, которая не позволяет быстро разобраться в нем лицам, не имеющим специальной профессиональной подготовки. Обеспечить специалистами в области закупок каждое региональное, а тем более местное учреждение не только нереально, но и нецелесообразно, поскольку при малом объеме закупок эти затраты себя не оправдают. Возложение же обязанностей по организации закупок на сотрудников заказчика без специальной подготовки чревато грубейшими нарушениями законодательства, а значит — и весьма чувствительными в сравнении с заработной платой таких сотрудников штрафами. По этим причинам мелким заказчикам заполнить вакансии в закупочных отделах оказывается в высшей степени затруднительно.

Однако у централизации есть и минусы, поскольку она не позволяет учесть специфических потребностей отдельных заказчиков. Например, при проведении конкурсов на выполнение научно-исследовательских и иных творческих по своей природе работ отстранение заказчика от подготовки конкурсной документации и оценки конкурсных заявок может привести к тому, что выполненная работа не будет удовлетворять потребностям заказчика. Кроме того, централизация требует предельно четкого планирования и гибкой организации процедур размещения заказа и при невыполнении этого условия может привести к перебоям в снабжении заказчиков.

С учетом отмеченных достоинств и недостатков централизации распространение этой практики на все закупки на лю-

бом из уровней бюджетной системы представляется нежелательным. Целесообразность централизации зависит главным образом от специфики закупаемых товаров, работ или услуг. Чем больше поддаются стандартизации потребности различных заказчиков — тем больше оснований для централизации закупочных процедур. С этой точки зрения наименее централизуемым представляется конкурс, в особенности конкурс по закупке творческих работ, включая НИОКР, где отбор победителя в значительной степени определяется качественно-квалификационными требованиями заказчика. Во всяком случае, распространение централизации на какие-либо конкурсные процедуры возможно лишь при условии участия представителей заказчика в конкурсной комиссии и согласования с заказчиком конкурсной документации.

На наш взгляд, накопленный положительный опыт субъектов Российской Федерации создает достаточные предпосылки для формирования на федеральном уровне эффективно действующей инфраструктуры централизованного размещения заказов на поставки типовых рыночных каталогизированных товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Так, централизация закупок типовых рыночных товаров может быть организована, например, на основе создания специализированной службы — *Федеральной службы (агентства) государственных закупок*, находящейся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, которая будет осуществлять крупномасштабные закупки по согласованной с федеральными министерствами и ведомствами номенклатуре товаров, работ, услуг.

Основными задачами федеральной службы (агентства) государственных закупок могут быть:

- осуществление в порядке, предусмотренном действующим законодательством, действий по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственными заказчиками государственных контрактов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд по пе-

речно, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

- повышение эффективности планирования и расходования бюджетных средств при размещении и исполнении государственных заказов на поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд;
- инвентаризация, стандартизация, оптимизация потребностей государственных заказчиков и подведомственных им учреждений в товарах, работах и услугах;
- обеспечение прав и законных интересов участников размещения заказов, прозрачности торгов.

В соответствии с действующим законодательством Федеральная служба (агентство) государственных закупок может выполнять следующие *функции по размещению заказов для государственных заказчиков по перечню отдельных видов товаров, работ, услуг*, утверждаемому Правительством Российской Федерации:

- осуществлять сбор и консолидацию информации государственных заказчиков о размещении заказов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд;
- проводить формирование заказов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд, вести соответствующую базу данных;
- осуществлять размещение заказов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд в соответствии с законодательством;
- принимать решение о способе размещения заказа на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд;
- создавать комиссии для размещения заказов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдель-

- ных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд;
- утверждать конкурсную документацию, документацию об аукционе, проект государственного контракта для размещения заказов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд;
 - размещать информацию о размещении заказов на поставки отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд на соответствующем официальном сайте и в официальном печатном издании;
 - осуществлять анализ и мониторинг:
 - рынков товаров, работ и услуг,
 - своевременности, достаточности и качества отдельных видов товаров, работ и услуг, поставляемых (оказываемых) для государственных нужд, своевременности исполнения обязательств со стороны государственных заказчиков и подведомственных им учреждений,
 - цен на товары, работы и услуги для государственных нужд и доводить соответствующую информацию до государственных заказчиков;
 - вносить предложения к проекту федерального бюджета на соответствующий финансовый год и исполнению федерального бюджета в части формирования и исполнения заказов для государственных нужд;
 - разрабатывать проекты нормативных правовых актов в сфере государственного заказа и вносить их на рассмотрение в установленном порядке;
 - разрабатывать и утверждать методические материалы в подведомственной сфере и направлять их для использования государственным заказчиком;
 - готовить справочные и информационно-аналитические материалы, предложения для органов государственной власти в сфере государственного заказа.

*Организация централизованного размещения заказов
для государственных нужд*

Размещение заказов на поставку отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ, оказание отдельных видов услуг для государственных нужд (далее — централизованное размещение заказа) осуществляется способами, предусмотренными действующим законодательством.

К обязанностям *подведомственных бюджетных учреждений* относятся:

- Формирование плана закупок бюджетного учреждения на основании прогноза своих потребностей и доведенных бюджетных ассигнований. План закупок подведомственного учреждения — сводный перечень отдельных видов товаров (работ, услуг) в стоимостном и натуральном выражении, планируемых к закупке подведомственным получателем бюджетных средств на соответствующий год. План закупок формируется на основе перечня товаров, работ и услуг в соответствии со справочником товаров, работ и услуг по форме, установленной Федеральной службой (агентством) государственных закупок.
- Представление плана закупок подведомственного учреждения на следующий финансовый год государственному заказчику после принятия федерального бюджета на соответствующий год и плановый период в течение 10 рабочих дней со дня доведения уведомления о бюджетных ассигнованиях.
- Формирование изменений к плану закупок (в случае изменения потребности) на основании своих потребностей и в соответствии с формой, установленной Федеральной службой государственных закупок.
- Ежеквартальное представление изменений к плану закупок государственному заказчику по установленной форме.
- Заключение договора с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определенным по итогам централизованного размещения заказа.

- Обеспечение ежемесячного формирования «отчета об исполнении договоров» по форме, установленной Федеральной службой государственных закупок.

К обязанностям *органов государственной власти и местного самоуправления, а также органов управления государственными внебюджетными фондами* относятся:

- Контроль планов закупок, представленных подведомственными учреждениями (при их наличии), на предмет целесообразности осуществления закупки и ее соответствия бюджетной смете подведомственного учреждения.
- Формирование планов закупок данного органа государственной власти (местного самоуправления, органа управления государственными внебюджетными фондами) в соответствии с доведенными лимитами бюджетных ассигнований. Данный план закупок представляет собой перечень отдельных видов товаров (работ, услуг) в стоимостном и натуральном выражениях, планируемых к закупке соответствующим органом госвласти (местного самоуправления, органа управления государственными внебюджетными фондами) и подведомственными ему получателями бюджетных средств (при их наличии) на соответствующий год. Формирование плана закупок осуществляется государственным заказчиком путем консолидации собственной потребности, сформированной из перечня товаров, работ и услуг справочника товаров, работ и услуг, по форме, установленной федеральной службой государственных закупок, и потребности подведомственных учреждений (при их наличии). План закупок на очередной финансовый год представляется в Федеральную службу государственных закупок в течение 5 рабочих дней со дня получения органом госвласти (местного самоуправления, органа управления государственными внебюджетными фондами) планов закупок от подведомственных учреждений.

- Формирование изменения к плану закупок (сводная заявка) на основании своих потребностей, потребностей подведомственных учреждений (при их наличии) по форме, установленной Федеральной службой государственных закупок.
- Заключение государственных контрактов с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определенным по итогам централизованного размещения заказа в результате открытого конкурса (открытого аукциона, запроса котировок).
- Обеспечение контроля за заключением договоров подведомственными учреждениями на условиях государственных контрактов с органом госвласти (местного самоуправления, органа управления государственными внебюджетными фондами).
- Формирование сводной отчетности об исполнении государственных контрактов с учетом отчетности об исполнении договоров, представленной подведомственными учреждениями (при их наличии).

К обязанностям *Федеральной службы (агентства) государственных закупок* относятся:

- Формирование и ведение справочника товаров, работ, услуг, закупаемых централизованно по результатам размещения заказов для государственных нужд.
- Осуществление анализа и консолидации сводных планов закупок, составленных государственными заказчиками (органы госвласти (местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами) и подведомственные им бюджетные учреждения) в течение 20 рабочих дней со дня окончания срока представления указанной информации.
- Формирование годового плана-графика централизованного размещения заказов, т. е. сведений о времени, способе и статусе размещения заказа, о предполагаемых начальной цене и сроке исполнения государственного контракта и проч.

- Направление в Министерство финансов Российской Федерации годового плана-графика размещения заказов не позднее установленного срока.
- Осуществление размещения заказов в соответствии с годовым планом-графиком размещения заказов.
- Доведение типовых проектов государственных контрактов, оформленных по итогам централизованного размещения заказов, до государственных заказчиков в трехдневный срок со дня подписания государственного контракта участником размещения заказа — победителем, определенным по итогам централизованного размещения заказа.
- Осуществление мониторинга исполнения планов закупок, государственных контрактов, заключенных по итогам централизованного размещения заказов.
- Ежемесячное представление государственным заказчикам отчета о результатах централизованного размещения заказов по установленной форме.

Принцип неизменности условий контракта

Закон №94-ФЗ ввел требование публикации в составе конкурсной или иной закупочной документации проекта государственного или муниципального контракта, пробелы в котором заполняются после подведения итогов размещения заказа путем включения в проект условий исполнения контракта, предложенных победителем. Последующее изменение условий подписанного контракта по общему правилу не допускается.

Важность этого положения Закона №94-ФЗ для обеспечения честной конкуренции на торгах трудно переоценить, поскольку возможность пересмотра заказчиком в процессе заключения или исполнения контракта существенных условий закупок по сравнению с теми, которые были объявлены в закупочной документации, превращает торги в фикцию. Если фактические условия контракта могут не соответствовать условиям, на которых выиграны торги, поставщик, имеющий неформальные связи с заказчиком, может предложить заве-

домо лучшие по сравнению с конкурентами условия в расчете на их последующую корректировку по договоренности с заказчиком.

Правило о неизменности государственного или муниципального контракта касается, в первую очередь, его цены, которая согласно ч. 4.1 ст. 9 Закона № 94-ФЗ является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения, за исключением прямо оговоренных законом случаев. Для обеспечения соблюдения этого правила и сопоставимости ценовых предложений участников торгов этот закон требует включения в закупочную документацию пояснений относительно порядка формирования цены — т.е. включения в нее расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей. Правило о неизменности цены контракта носило поистине революционный характер, поскольку ранее, в его отсутствие, фактическая цена государственного или муниципального контракта (особенно по договорам капитального строительства) могла в разы превышать цену, указанную в заявке победителя.

По первоначальной редакции Закона № 94-ФЗ исключения из этого правила допускались лишь в случае обнаружившейся необходимости производства дополнительных работ и в пределах 5% (позднее — 10%) стоимости государственного контракта. Однако в 2007 г. был объявлен переход к трехлетнему горизонту бюджетного планирования. Сохранение этой нормы в неизменном виде для контрактов с длительными сроками исполнения могло породить проблемы. Очевидно, что с увеличением срока контракта риски исполнителя возрастают. При отсутствии легальной возможности корректировки цены долгосрочных контрактов по объективным основаниям эти повышенные риски будут закладываться исполнителями в цену контракта и оплачиваться бюджетом в любом случае — безотносительно к тому, реализовались они в действительности или нет. Это может вести к удорожанию долгосрочных контрактов, размещаемых на торгах.

Попытка решить эту проблему была предпринята в поправках к Закону № 94-ФЗ, внесенных Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ, которые предусматривали

возможность корректировки по решению Правительства Российской Федерации цены долгосрочных контрактов на сумму свыше 10 млрд руб., если без изменения цены выполнение контракта невозможно. Однако, на наш взгляд, это решение неоптимально, поскольку проблема удорожания сырья, материалов и оборудования сверх прогнозного уровня, делающего невозможным исполнение контракта с фиксированной ценой, может затрагивать любой контракт безотносительно к его начальной цене. С другой стороны, отнесение вопроса о корректировке контрактной цены к компетенции Правительства в отсутствие заранее определенных правил такой корректировки делает Правительство объектом постоянных атак лоббистов и не спасает от необоснованного роста стоимости крупных контрактов.

С этой точки зрения представляется актуальной разработка общих для всех долгосрочных контрактов прозрачных оснований и правил корректировки их цены в процессе исполнения, которые должны быть увязаны со сроком действия контракта и спецификой закупаемых товаров (работ, услуг). Для большинства видов долгосрочных контрактов цена может корректироваться по такому дополнительному основанию как отклонение фактических показателей инфляции от плановых и в пределах такого отклонения. При этом контрактом должны фиксироваться виды применяемых при перерасчете цены индексов — дефляторов, которые в максимальной степени должны учитывать отраслевую и территориальную дифференциацию темпов роста цен. В случае положительного отклонения фактических показателей инфляции от учтенных при определении цены контракта разница должна компенсироваться исполнителю, а в случае отрицательного — возвращаться заказчику.

Поправки к Закону № 94-ФЗ от 24 июля 2007 г. предусматривали и другие исключения из правила о твердой цене контракта. Эти исключения распространяются на случаи: заключения контрактов с единичными расценками¹ (ч. 42

¹ Под контрактами с единичными расценками понимаются контракты на выполнение работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту

ст. 9); изменения цены в связи с корректировкой объема работ (ч. 6, 62, 63 ст. 9). Кроме того, ст. 9 была дополнена нормой о том, что «при исполнении контрактов на поставку продукции естественных монополий, оказание услуг водоснабжения, водоотведения, канализации, теплоснабжения, газоснабжения заказчик обязан изменить цену контракта соответственно размеру изменения тарифов на соответствующие товары и услуги организаций коммунального комплекса, цен и тарифов в области газоснабжения, цен (тарифов) на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий» (ч. 64). Эти исключения позволили избежать трудностей, связанных с объективной необходимостью корректировки цены уже заключенного контракта, если без такой корректировки само его исполнение невозможно.

Кроме того, ч. 65 ст. 9 закреплено право заказчика увеличить количество поставляемого по контракту товара «на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и начальной (максимальной) ценой контракта». Эта норма позволяет заказчику решить две задачи: 1) израсходовать сумму полученной экономии, которая в противном случае по завершении срока действия лимитов бюджетных обязательств уходит в бюджет, и 2) израсходовать эту сумму без организации дополнительных торгов. В настоящее время при сметном способе финансирования большинства бюджетных учреждений их стимулы к экономии бюджетных средств в процессе размещения заказа достаточно ограничены. Во-первых тем, что сумма полученной экономии может расходоваться только в рамках того же кода классификации расходов бюджета. Это означает, например, что средства, предназначенные для госзакупок, не могут быть потрачены на заработную плату. Во-вторых, тем, что по окончании срока действия лимитов бюджетных

техники, оборудования, оказание услуг связи, юридических услуг, в которых указывается цена запасных частей (каждой запасной части) к технике, к оборудованию, либо цена единицы услуги и (или) работы, оплата которых осуществляется по цене единицы услуги и (или) работы исходя из объема фактически оказанных услуг, выполненных работ.

обязательств (который по общему правилу составляет один год) неизрасходованные остатки средств на счетах бюджетных учреждений уходят в бюджет. Однако норма ч. 65 ст. 9 едва ли может способствовать оптимизации расходования бюджетных средств, так как стимулирует заказчика увеличивать количество закупаемого товара даже при отсутствии реальной потребности в его дополнительном объеме.

Надо заметить, что при переводе бюджетных учреждений на финансирование в форме субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг для них эта проблема будет практически снята, так как это будет означать отмену сметных ограничений. Фактическая дата этого перевода — 1 июля 2012 г. — по истечении переходного периода, установленного Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». С этого момента бюджетные учреждения вправе расходовать полученные субсидии на любые цели, целевой характер сохранится, по всей видимости, только для субсидий на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Однако для казенных учреждений, остающихся на сметном финансировании (к которым, в частности, относятся все органы государственной власти и местного самоуправления), проблема распоряжения суммами экономии, полученной при размещении заказа, сохранит силу. Более разумным способом ее решения было бы предоставление заказчику возможности направлять сумму полученной экономии не только на закупку дополнительного количества аналогичной или тождественной продукции (если речь идет о дополнительных объемах закупок по уже заключенному контракту), но и на другие цели, включая оплату труда. Это позволило бы экономически заинтересовать заказчика в эффективном размещении заказа. В то же время это решение не может быть принято до тех пор, пока начальная цена контракта устанавливается заказчиками не на основе изучения рыночной конъюнктуры или законодательно установленных методик ее расчета, а исходя из выделенных лимитов бюджетного финансирования.

Из принципа неизменности условий контракта вытекает и запрет на односторонний отказ заказчика от его исполнения. Это положение Закона № 94-ФЗ часто подвергается критике, поскольку ГК РФ предоставляет заказчику право на отказ от исполнения ряда договоров при существенном нарушении контрагентом своих обязательств. В частности, такое право предоставлено п. 2 ст. 523 ГК покупателю по договору поставки в случае поставки товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для покупателя срок, или неоднократного нарушения сроков поставки товаров. Однако, на наш взгляд, предоставление заказчику права одностороннего отказа от исполнения договора (что по своим последствиям равносильно его расторжению) чревато злоупотреблениями, направленными на пересмотр итогов процедур размещения заказов. Вместе с тем безусловно необходимо предусмотреть ускоренную процедуру расторжения государственных и муниципальных контрактов при их ненадлежащем исполнении. Лучше использовать для этих целей процедуру упрощенного судебного производства, предусмотренную гл. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, однако если и она покажется слишком длительной — возможно рассмотрение таких дел и в административном порядке.

Отступления от принципа неизменности цены государственного контракта в процессе его исполнения могут быть оправданы и применительно к договорам на выполнение НИОКР, о чем подробно пойдет речь в разделе 3.3.4 настоящей работы, посвященном особенностям закупки инновационной продукции.

Обоснование начальной цены контракта

В предыдущем подразделе было показано, что повышение стимулов заказчика к экономии бюджетных средств в процессе закупок упирается в проблему обоснованности начальной цены контракта. Остроту этой проблемы нельзя недооценивать. По данным ФАС России, на некоторых аукционах Росздрава по закупке вакцин начальная цена снижалась до 97,5%,

что свидетельствует о совершенно произвольном порядке ее установления заказчиком. Если позволить заказчику направить сумму полученной таким образом «экономии» на зарплату, бюджетные расходы выйдут из-под контроля. Таким образом, до предоставления заказчику прав по перераспределению полученной при размещении заказа экономии необходимо вменить ему в обязанность обоснование начальных цен контрактов, снабдив его необходимой для этого методической и информационной базой. В частности, необходимо усовершенствовать формат представления данных о заключенных государственных и муниципальных контрактах на официальном сайте с тем, чтобы заказчик мог с использованием программных средств получать сведения о средних ценах на ту или иную продукцию в том или ином регионе.

Попытка решения этой проблемы предпринята в Федеральном законе от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ, которым Закон № 94-ФЗ дополнен новой статьей 19.1, озаглавленной «Начальная (максимальная) цена контракта (цена лота)». В соответствии с этой статьей в закупочной документации должно приводиться обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), «содержащее полученные заказчиком, уполномоченным органом информацию или расчеты и использованные заказчиком источники информации о ценах товаров, работ, услуг, в том числе путем указания соответствующих сайтов в сети „Интернет“ или иного указания». Однако включение в Закон № 94-ФЗ этой статьи мало что изменит на практике, поскольку она не устанавливает ни конкретных источников, ни определенной методологии расчета заказчиком начальной цены. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 19.1 «Для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) источниками информации о ценах товаров, работ, услуг, являющихся предметом заказа, могут быть данные государственной статистической отчетности, официальный сайт, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика, уполномоченного органа, в том числе по контракту или гражданско-правовому договору, и иные источники информации». При всем многообра-

зии указанных источников информации, казалось бы, заказчик по крайней мере должен сослаться на какой-то независимый источник информации. Однако тут же следует фраза: «Заказчик, уполномоченный орган вправе осуществить свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта (цены лота)». На наш взгляд, эту фразу правомерно истолковать в том смысле, что если подходящих источников информации для обоснования цены не находится, заказчик может производить «свои расчеты» безо всяких ссылок на объективные данные.

Правда, ст. 19.1 содержит также ч. 4, согласно которой Правительство Российской Федерации вправе устанавливать порядки формирования начальных цен контрактов на отдельные виды товаров, работ, услуг, в том числе устанавливать закрытый перечень источников информации об их ценах. Так что есть основания полагать, что включение этой статьи в текст Закона № 94-ФЗ — лишь первый шаг, за которым последует развитие методологической базы формирования начальных цен при размещении заказа. Вместе с тем следует отметить, что уже действующие нормативные акты правительства, посвященные порядку определения начальных цен в отдельных сегментах рынка госзакупок, немногим более информативны по сравнению с комментируемой статьей Закона № 94-ФЗ. Среди таких актов можно, в частности, упомянуть:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 656 «Об утверждении Правил определения начальной цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов, а также цены государственного контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2009 г. № 237 «Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципаль-

ных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2010 г. № 636 «О требованиях к условиям контракта на энергосервис и об особенностях определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на энергосервис».

При этом ни одно из перечисленных постановлений не содержит методологии определения начальной (максимальной) цены контракта. Например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 656 (пп. «а» п. 2 Правил) лишь устанавливается, что определение государственным заказчиком начальной цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов в отношении товаров (работ, услуг), для которых есть функционирующий рынок, «осуществляется на основе анализа рыночной цены указанных товаров (работ, услуг), определенной в сопоставимых экономических условиях на момент размещения заказа». Однако конкретные рекомендации в отношении порядка определения цены (источники данных о рыночных ценах, конкретизация понятия «сопоставимых экономических условий» и другие содержательные рекомендации) в указанном постановлении отсутствуют.

С другой стороны, если бы указанные акты правительства насчитывали десятки страниц и содержали подробнейшие методические рекомендации по определению подходящих источников информации и расчету средней рыночной цены на аналогичные товары (работы, услуги) в сопоставимых условиях, нет уверенности в том, что это бы изменило ситуацию. Очевидно, что корректные расчеты начальной цены контракта требуют от заказчика высокой компетентности и больших усилий, тогда как экономический его интерес состоит вовсе не в точности расчета, а в максимально возможном завышении этой цены. Даже сегодня, когда сумму полу-

ченной экономии разрешается расходовать только в рамках того же кода классификации расходов бюджетов, в рамках которого она получена, заказчик заинтересован в наращивании этой экономии. И не только ради экономии как таковой, но и потому что бюджетное планирование всегда опирается на данные о расходах отчетного периода, сокращение которых практикуется редко.

Таким образом, даже при наличии подробнейших нормативных актов, регламентирующих порядок расчета начальной цены, на практике заказчик всегда будет склонен к ее завышению. Причем привлечь его к ответственности за отступление от соответствующих нормативных актов в большинстве случаев будет невозможно, поскольку сложность предмета регулирования не позволяет сформулировать такие акты в виде однозначных требований, но лишь в виде рекомендаций с множеством условий, оговорок и вариантов.

Принимая во внимание эти соображения, может быть, целесообразно изъять из компетенции заказчиков функции определения пределов колебаний начальных цен по наиболее распространенным позициям стандартной номенклатуры госзакупок. Соответствующие функции могут быть переданы различным органам, например:

- главным распорядителям бюджетных средств — в отношении закупок для нужд подведомственных бюджетополучателей. Преимущество этого решения состоит в относительной простоте его реализации, так как главные распорядители бюджетных средств на каждом уровне бюджетной системы имеют налаженный информационный обмен с подведомственными бюджетополучателями — заказчиками, хорошо представляют себе номенклатуру закупаемой продукции и могут без особых дополнительных затрат наладить сбор информации о средних ценах на нее. Недостаток этого решения — в высокой вероятности оппортунизма со стороны главных распорядителей при исполнении непрофильных для них функций мониторинга цен;

- Минэкономразвития России — в отношении любых государственных и муниципальных закупок. Преимущество передачи соответствующих функций Минэкономразвития России заключается в том, что это министерство является органом, уполномоченным на ведение официального сайта для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а значит — может использовать данные сайта для обобщения информации о фактических ценах заключенных контрактов по укрупненным показателям номенклатуры заказа. Недостаток такого решения состоит в том, что решение задачи такого масштаба уже не может осуществляться за счет текущего финансирования ведомства и потребует наращивания штатов и дополнительных бюджетных ассигнований.
- Росстату — в отношении любых государственных и муниципальных закупок. Преимущества передачи соответствующих функций Росстату очевидны и состоят в специализации этого органа власти на сборе и обработке статистической информации, а также в возможности использования в качестве источника информации о среднерыночных ценах на ту или иную продукцию данных, отсутствующих на официальном сайте для публикации информации о размещении заказов. Недостатки этого решения, как и предыдущего, состоят в его дороговизне, а также в недостаточной компетентности чиновников Росстата в отношении закупок для государственных и муниципальных нужд. В частности, при поручении соответствующих функций Росстату очевидно потребуются согласование с Минэкономразвития России перечня наблюдаемых позиций номенклатуры отношении закупок для государственных и муниципальных нужд.

Помимо вопроса об обосновании начальной цены контракта существенное значение в процессе закупок имеет вопрос о целесообразности ее публикации, который будет подробно рассмотрен в разделе 3.3.4 настоящей работы.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БЮДЖЕТНОГО И ЗАКУПОЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Помимо рассмотренной выше проблемы недостаточной заинтересованности заказчика в экономии бюджетных средств вследствие обусловленных сметой ограничений направлений их расходования с недостатками бюджетного законодательства связан еще ряд проблем практики госзакупок.

Во-первых, государственный заказчик экономически не заинтересован во взыскании с исполнителя штрафов и пени за ненадлежащее исполнение контракта, поскольку все эти суммы уходят в бюджет. Причем в ряде случаев изъятие этих средств не только дестимулирует заказчика осуществлять контроль за исполнением контракта, но и лишает его возможности возместить реальный ущерб, причиненный действиями поставщика (например, если для устранения недостатков товара заказчику потребовалось оплатить его ремонт у третьих лиц). Для решения этой проблемы представляется целесообразным сохранять суммы неустоек, взысканных по контракту, в распоряжении заказчика.

Во-вторых, изъятие на единый счет бюджета по завершении финансового года неиспользованных бюджетополучателями остатков средств (п. 4 ст. 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации) часто вынуждает заказчика осуществлять приемку работы с серьезными недоделками, чтобы не потерять средств, выделенных для ее оплаты. Разумеется, что после полной оплаты добиться от поставщика устранения недостатков почти невозможно. Острота этой проблемы смягчается переходом к трехлетнему бюджетному планированию и, соответственно, трехлетнему (по общему правилу) сроку действия лимитов бюджетных обязательств. Однако распорядители бюджетных средств зачастую придерживаются старой практики доведения до подведомственных бюджетополучателей лимитов бюджетных обязательств лишь на один год. Для решения этой проблемы представляется целесообразным разрешить заказчику перенос на следующий год сумм, предназначенных для оплаты заключенных, но не завершенных исполнением контрактов.

2.2. ПЕРЕЧЕНЬ СПОСОБОВ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ)

Действовавший до 2006 г. Закон № 97-ФЗ регламентировал лишь два способа размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг) — открытые и закрытые конкурсы. Внеконкурсные формы размещения госзаказа регулировались Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305, согласно которому заказчик был вправе размещать заказы с применением запроса котировок, а также у единственного поставщика (по согласованию с Министерством экономики РФ или с уполномоченным им территориальным органом).

Закон № 94-ФЗ существенно видоизменил некоторые из предусмотренных ранее процедур размещения заказа и добавил к ним новые. Наиболее существенные изменения затронули процедуру запроса котировок, которая стала значительно более открытой, чем раньше (о чем подробнее будет рассказано ниже), основания для закупок у единственного поставщика, а также перечень видов конкурсов и основания их применения.

Так, ст. 55 Закона № 94-ФЗ содержит исчерпывающий перечень оснований неконкурентных закупок — т. е. *закупок у единственного поставщика*. На первый взгляд, этот перечень, насчитывающий 35 пунктов, является более обширным по сравнению с зарубежными аналогами. Однако это объясняется главным образом стремлением российского законодателя сформулировать основания неконкурентных закупок максимально конкретным образом, не оставляя возможности их расширительного толкования. Для сравнения: в Указе Президента РФ № 305, ранее регламентировавшем эту процедуру, основания размещения заказа у единственного поставщика формулировались в высшей степени кратко и обобщенно: «продукция может быть закуплена только у одного поставщика». А такому присутствующему в Директиве ЕС 2004/18/ЕС о поставках, работах и услугах для нужд бюджетного сектора основанию неконкурентной закупки,

как возможность закупки только у единственного поставщика «по техническим причинам, ввиду творческого характера исполнения или по соображениям защиты исключительных прав», соответствуют 16 оснований из ст. 55, описывающих конкретные предмет и обстоятельства закупки.

В целом российский перечень оснований для неконкурентной закупки является традиционным, хотя за время, прошедшее с момента принятия Закона № 94-ФЗ, он постоянно расширялся — к сожалению, отнюдь не всегда обоснованно. В частности, влиятельные лоббисты добились возможности разместить государственный заказ в обход торгов на основании указа Президента или распоряжения Правительства (п. 17 и 17.1 ст. 55). Также не усматривается объективных оснований для размещения у единственного поставщика заказов на обеспечение встреч иностранных делегаций и «выездных мероприятий» Президента, парламента и Правительства (п. 28), когда такие мероприятия носят плановый характер.

Но для основной массы заказчиков и применительно к большинству позиций номенклатуры госзакупок закупки у единственного источника ограничены тремя основаниями. Во-первых, размещением заказа на продукцию естественных монополий. Во-вторых, закупкой на сумму до 100 тыс. руб. Во избежание обхода этого ограничения предусмотрено, что в течение одного квартала заказчик не вправе размещать заказы на поставки одноименных товаров, работ, услуг на сумму свыше 100 тыс. руб. В-третьих, размещением заказа у единственного участника конкурса или аукциона (пункты 8–11 ст. 55). По российскому законодательству в случае если на торги была подана или допущена к участию в торгах только одна заявка, торги признаются несостоявшимися, однако если условия этой заявки соответствуют требованиям конкурсной (или аукционной) документации заказчик вправе заключить контракт с лицом, подавшим эту единственную заявку.

По данным Росстата, за 9 месяцев 2010 г. доля несостоявшихся торгов в общем их объеме составила 22% в количественном и 43% в денежном выражении. Столь высокий удельный вес несостоявшихся торгов отчасти обусловлен объективно низким уровнем конкуренции в определенных

сегментах рынка, в первую очередь, в сфере строительства. Неслучайно доля несостоявшихся торгов в денежном выражении в два раза выше чем в количественном — т. е. несостоявшимися признаются преимущественно торги на крупные суммы. Но недостаточный уровень конкуренции на торгах может быть также обусловлен некомпетентностью или недобросовестностью их организатора. Поэтому в практике некоторых стран в случае признания торгов несостоявшимися проводятся повторные торги, а отступление от этого правила допускается только с согласия надзорного органа после анализа причин провала торгов. В то же время очевидным недостатком такого решения является значительная просрочка в удовлетворении потребностей заказчика, что требует поиска альтернативных решений проблемы.

По Закону № 94-ФЗ *закрытые конкурсы* допускаются исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в конкурсной документации либо в проекте контракта, а также некоторых услуг, связанных с проведением музейных выставок. При этом по ранее действовавшему Закону № 97-ФЗ закрытый конкурс, помимо поставок для нужд обороны, мог проводиться в случаях, «если технически сложные товары (работы, услуги) производятся ограниченным числом поставщиков (исполнителей)». Второе из оснований проведения закрытого конкурса было явно излишним, поскольку при ограниченности круга поставщиков не существует противопоказаний к публикации объявления о конкурсе. Вместе с тем существование этого основания для проведения закрытого конкурса создавало возможности для злоупотреблений со стороны государственного заказчика, так как никто не был наделен полномочиями проверять соответствие действительности заявления государственного заказчика о том, что круг поставщиков определенной продукции является ограниченным.

Кроме того, по сравнению с законодательством, действовавшим до 2006 г., из перечня видов конкурсов исключен *двухэтапный конкурс*, на первом этапе которого заказчик за-

прашивает и уточняет с участниками конкурса предлагаемые ими альтернативные технологические решения, с тем чтобы обеспечить практическую реализуемость каждого из них, а на втором — запрашивает у участников цену и осуществляет отбор победителя. Отсутствие процедуры двухэтапного конкурса в действующем российском законодательстве расценивается многими экспертами в качестве серьезного ограничения при размещении заказов на инновационную продукцию, в связи с чем этот вопрос подробно обсуждается в разделе, посвященном особенностям размещения заказа на инновационную продукцию.

Новыми способами размещения заказа, которые ввел Закон № 94-ФЗ, являются:

- Аукцион, определяемый в п. 1 ст. 32 Закона № 94-ФЗ как торги, победителем которых признается лицо, предложившее, по общему правилу, наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта¹. Таким образом, аукцион можно рассматривать как разновидность торгов, критерием для выбора победителя которых является, в отличие от конкурса, не совокупность условий контракта, а его цена. Аукционы подразделяются на закрытые и открытые, а также традиционные (очные) и электронные. За 5 лет, прошедших с момента принятия Закона № 94-ФЗ, процедуры различных видов аукционов неоднократно менялись. По первоначальной редакции Закона электронные аукционы заказчик был вправе проводить лишь в случае, если начальная цена контракта не превышала пятисот тыс. руб.. В этот период существовало множество сайтов, на которых проводились электронные аукционы, при отсутствии реального контро-

¹ Частные исключения из этого правила предусмотрены п. 6.1 и 6.2 ст. 37. Пункт 6.1, например, касается случаев, когда при проведении аукциона на право заключить контракт на оказание услуг по открытию и ведению банковских счетов, осуществлению расчетов по этим счетам цена контракта снижена до нуля. В этом случае аукцион проводится на продажу права заключить контракт, а его победителем признается лицо, предложившее наиболее высокую цену права заключить контракт.

ля за используемыми ими программными средствами. С 1 июля 2010 г. электронные аукционы стали допускаться только на централизованных электронных площадках, но заказчики сохраняли право самостоятельно проводить открытые очные аукционы. С августа 2010 г.¹ в традиционной форме допускаются только закрытые аукционы (подробнее об этом см. в подразделе, посвященном аукционам). При этом электронные аукционы являются единственным разрешенным способом закупки широкой номенклатуры товаров, работ и услуг, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень, который включает в том числе большинство строительных работ.

- Запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Процедура проведения такого запроса, учитывая необходимость организации максимально оперативной закупки при данных обстоятельствах, заметно отличается от общих правил проведения запроса котировок, включая в себя элементы используемых в зарубежной практике (в том числе в Евросоюзе) «рамочных соглашений» и «динамичной закупочной системы». Напомним, что рамочные соглашения позволяют заказчику заранее провести отбор перечня потенциальных поставщиков, с которыми заключается рамочный контракт о поставке товаров (работ, услуг) по определенной цене при возникновении у заказчика необходимости в поставке. Подробнее особенности данной закупочной процедуры рассмотрены ниже.
- Размещение заказа в соответствии с решением Правительства Российской Федерации. Этот сверхновый способ размещения заказа² не имеет законодательной регламентации и определенных правил, объединяя любые исключения из общих правил размещения заказа, которые могут быть предусмотрены правительством.

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ.

² Введен Федеральным законом от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ.

До мая 2009 г. Законом №94-ФЗ допускалось также размещение заказов *на товарных биржах* (гл. 7), хотя на практике эта гл. Закона так и не вступила в силу из-за отсутствия необходимых для ее применения подзаконных актов, а впоследствии была отменена¹.

Помимо перечисленных общих способов размещения заказов существуют некоторые их модификации для определенных категорий товаров (работ и услуг), к которым можно отнести: открытый конкурс на право заключить контракт на создание произведения литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма и размещение заказов на энергосервис (последний способ размещения заказа подробно рассматривается в подразделе, посвященном анализу положений российского законодательства, обеспечивающих возможности для закупки инновационной продукции).

Установленный гл. 2.1 Закона №94-ФЗ порядок проведения открытого конкурса на право заключить контракт на создание произведения литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма (далее — *творческий конкурс*) мало чем отличается от общего порядка проведения конкурса. Хотя качественно-квалификационные критерии оценки заявок сформулированы несколько иначе, чем в ст. 28 Закона №94-ФЗ (включая, например, такой критерий как художественная и культурная значимость произведения), их общий удельный вес, как и на конкурсах по закупке других сложных работ и услуг, ограничен 45%. Другими особенностями творческих конкурсов является то, что не менее 50% состава конкурсной комиссии должны составлять лица творческих профессий в соответствующей области литературы или искусства, а также то, что заявка на участие в конкурсе, предметом которого является создание произведений литературы и искусства, среди прочего должна содержать описание данных произведений.

Как следует из представленного обзора, российское законодательство не содержит специальных процедур закупок ин-

¹ См.: Федеральный закон от 8 мая 2009 г. №93-ФЗ.

новационной продукции, если не считать прообразом таких процедур недавно появившуюся в Законе № 94-ФЗ статью о размещении заказа в соответствии с решением Правительства Российской Федерации, смысл и практика применения которой пока не определились. Вместе с тем существующие способы размещения заказа различаются по степени их пригодности для закупок инновационной продукции. Это зависит главным образом от критериев определения победителя, применяемых при различных способах закупок. Если единственным критерием отбора является цена, что характерно для таких способов размещения заказа как аукцион и запрос котировок, инновационная продукция, обычно отличающаяся более высокой стоимостью, проигрывает по сравнению с функциональными аналогами, если только предметом закупок не является именно инновационная продукция. Ниже будут подробно рассмотрены отдельные процедуры размещения заказов, предусмотренные российским законодательством. При этом процедуры, в наибольшей степени приспособленные для закупок инновационной продукции, рассматриваются в отдельном подразделе 3.3.4.

Аукцион. Как было показано при анализе международного опыта, во всех странах допускается использование цены в качестве единственного критерия отбора поставщиков товаров, работ и услуг для государственных нужд. Однако Россия является единственной страной, где законодательно установлена номенклатура товаров, работ и услуг, отбор поставщиков (исполнителей) которых должен осуществляться исключительно по цене. Эта норма (ч. 4 ст. 10) присутствовала уже в первой редакции Закона № 94-ФЗ, однако на практике она начала работать лишь с момента утверждения перечня соответствующих товаров, работ и услуг распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 609-р¹. Изначально в этот перечень входили только товары, рабо-

¹ В настоящее время перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р.

ты, услуги, которые производятся не по конкретным заявкам заказчика и для которых есть функционирующий рынок, но поправками к Закону № 94-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2008 г.¹, в этот перечень были включены работы по строительству и капитальному ремонту (при покупке которых на аукционах, как отмечалось выше, допускается предварительная квалификация).

В течение 5 лет, прошедших с момента вступления в силу Закона № 94-ФЗ, процедура отбора на основе цены постоянно совершенствовалась. По первоначальной редакции закона преимущественной формой проведения аукциона был традиционный (очный) аукцион. Аукцион в электронной форме на сайтах конкретных заказчиков или так называемых уполномоченных органов, в роли которых обычно выступали централизованные закупочные органы субъектов Федерации (далее — электронный аукцион заказчиков), мог проводиться при начальной цене контракта до 500 тыс. (позднее — 1 млн) руб. Это ограничение было обусловлено несовершенством данной процедуры. Во-первых, не существовало никакого контроля за технологиями, применяемыми на многочисленных региональных сайтах, более того, минимальные требования к технологическим и программным средствам, используемым для ведения таких сайтов, были установлены только в 2008 г.² Это повышало вероятность нарушений со стороны заказчика по сравнению с традиционным аукционом, за ходом которого наблюдают участники. Во-вторых, при проведении электронных аукционов заказчиков заявки на участие в них не подавались и предварительный отбор участников не проводился — в качестве участника аукциона можно было зарегистрироваться

¹ См.: Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2008 г. № 179 «Об утверждении положения о пользовании сайтами в сети Интернет, на которых осуществляется проведение открытых аукционов в электронной форме, и требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами, а также к системам, обеспечивающим проведение открытых аукционов в электронной форме».

на электронной площадке «в любое время с момента размещения извещения о проведении открытого аукциона в электронной форме на официальном сайте до момента окончания проведения открытого аукциона в электронной форме». Это исключало возможность отсева претендентов, не соответствующих установленным законом и документацией об аукционе требованиям к участникам размещения заказа и поставляемым товарам, работам, услугам. А главное — при проведении электронных аукционов заказчиков обеспечение заявок не применялось, что существенно усиливало риски участия недобросовестных лиц. Перечисленные недостатки электронных аукционов заказчиков делали нежелательным использование этой формы размещения заказа по крупным или сложным контрактам.

На следующем этапе — с 1 июля 2009 г. — параллельно с региональными начали функционировать несколько федеральных электронных площадок, на которых могли проводиться любые аукционы без ограничения предельной начальной цены контракта. Порядок отбора таких электронных площадок был утвержден Приказом Минэкономразвития России¹. В настоящее время отобрано 5 федеральных электронных площадок:

- ОАО «Единая электронная торговая площадка» (г. Москва);
- ЗАО «ММВБ — Информационные технологии» (г. Москва);
- ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан» (г. Казань);
- ЗАО «Сбербанк — Автоматизированная система торгов» (г. Москва);
- ООО «Индексное агентство РТС» (г. Москва).

¹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 октября 2009 г. № 428 «Об утверждении порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме».

Выбор такого числа площадок объясняется стремлением к максимально возможной концентрации электронных аукционов без утраты конкуренции между площадками за качество обслуживания и без риска перебоев в размещении заказа при технических сбоях на отдельных площадках¹. В то же время конкуренция не затрагивает платы за участие в электронном аукционе, которая взимается с его победителя в фиксированной сумме 3 тыс. руб. безотносительно к цене контракта. Такое решение представители Минэкономразвития России объясняют опасениями, что введение ценового критерия при отборе электронных площадок побудило бы региональные власти субсидировать работу площадок из бюджетных средств ради приобретения возможности административного давления на них. Однако этот аргумент представляется спорным, поскольку независимость работы площадок от всякого административного давления должна обеспечиваться технологическими, программными средствами и эффективным контролем за их деятельностью, а не отсутствием попыток такое давление оказать.

Начиная с 1 июля 2010 г. федеральные заказчики могут проводить традиционные очные аукционы только при размещении заказа на товары, работы и услуги, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации об аукционе или в проекте контракта. С этого же момента во всех случаях, когда Закон № 94-ФЗ предписывает обязательное применение аукциона, такой аукцион федеральные заказчики обязаны проводить на федеральных электронных площадках.

На региональных и муниципальных заказчиков эти требования распространены с 1 января 2011 г.

Таким образом, на сегодняшний день открытые аукционы в электронной форме на федеральных площадках (далее — электронные аукционы) являются преимущественной формой размещения заказа. По оценкам ФАС России, в бли-

¹ Аукцион без молотка. Интервью М. Евраева // Российская бизнес-газета. 2010. 3 августа.

жайшей перспективе около 70% всего объема госзаказа будут размещаться на электронных аукционах¹.

Кратко остановимся на правилах проведения электронных аукционов. Для участия в них прежде всего необходимо получить электронную цифровую подпись, поскольку весь документооборот, включая подписание контракта, осуществляется в электронной форме. Во-вторых, нужно пройти аккредитацию на каждой федеральной площадке в отдельности (в перспективе планируется перейти к однократной аккредитации). Такая аккредитация осуществляется оператором электронной площадки сроком на три года и имеет своей целью проверку соответствия потенциальных участников аукционов минимальным квалификационным требованиям (наличие государственной регистрации в качестве юридического лица, надлежащее оформление полномочий представителя юридического лица) и открытие счета для проведения операций по обеспечению участия в аукционах (которое на электронных аукционах обязательно). Кроме того, аккредитация избавляет постоянных участников процедур размещения заказа от необходимости многократно представлять одни и те же документы для подтверждения своего соответствия перечисленным требованиям.

Для участия в конкретном аукционе аккредитованное на площадке лицо должно внести обеспечение заявки в размере, установленном аукционной документацией, и получить допуск со стороны заказчика, при этом заказчик до окончания электронного аукциона не должен знать имен его участников. Эта задача решается путем разделения заявок участников на две части, одна из которых содержит информацию о соответствии требованиям аукционной документации предлагаемого к поставке товара (работы, услуги), а другая — информацию о соответствии этим требованиям самого участника аукциона, и разнесения во времени процедур рассмотрения этих двух частей заявки. Решение о допуске к участию

¹ Евраев М. Я. Электронные аукционы в госзаказе становятся сегодняшним днем страны // Госзакупки.ру. 2010 г. № 2 (март).

в аукционе принимается по итогам рассмотрения первых частей заявок, которые пересылаются оператором электронной площадки заказчику под порядковыми номерами, без указания лиц, от которых они исходят.

В заранее объявленное время начинается электронный аукцион, который проводится путем снижения¹ начальной цены на шаг аукциона, который устанавливается аукционной документацией в диапазоне от 0,5 до 5% начальной цены контракта (лота). В ходе проведения аукциона на электронной площадке в обязательном порядке должны быть указаны все предложения о цене контракта и время их поступления, а также время, оставшееся до истечения срока подачи предложений о цене контракта. Если в течение десяти минут после начала аукциона или поступления последнего предложения о цене ни одного предложения о более низкой цене контракта не поступило, аукцион автоматически завершается. По завершении аукциона оператор электронной площадки направляет заказчику протокол его проведения и вторые части заявок на участие в нем, поданных десятью участниками, сделавшими минимальные предложения о цене контракта.

Из этих десяти участников заказчик выбирает пять соответствующих требованиям аукционной документации. При этом, в частности, учитывается наличие необходимых лицензий, исключительных прав, сертификатов соответствия, опыта строительства аналогичных объектов и проч. Победителем аукциона признается участник, который предложил наиболее низкую цену контракта и заявка которого соответствует требованиям аукционной документации. Остальные четыре (или меньшее число) участников, заявки которых соответствуют требованиям аукционной документации, остаются в резерве на случай уклонения победителя аукциона от подписания контракта.

¹ Согласно ч. 18 ст. 41.10 Закона № 94-ФЗ в случае если при проведении открытого аукциона в электронной форме цена контракта снижена до нуля, проводится аукцион на право заключить контракт. В этом случае аукцион проводится путем повышения цены контракта.

Перечисленные выше особенности электронных аукционов обуславливают следующие достоинства и недостатки этого способа размещения заказа.

Электронный аукцион обеспечивает наиболее широкую из всех способов размещения заказа конкуренцию за счет:

- сосредоточения аукционов на ограниченном числе площадок, а значит — облегчения доступа к информации о них и упрощения процедур аккредитации;
- отсутствия необходимости физического присутствия участников в месте проведения аукциона, а значит — освобождения поставщиков из других городов и регионов от командировочных расходов и создания предпосылок для участия в размещении заказа иностранных поставщиков, не имеющих постоянного представительства в России;
- полной прозрачности правил отбора;
- низкого риска сговора между заказчиком и отдельными участниками аукциона вследствие анонимности участия в аукционе;
- отсутствия возможности давления заказчика на нежелательных поставщиков с целью принуждения их к отказу от участия в аукционе.

Электронный аукцион снимает проблему сговора участников очных аукционов, направленного на раздел рынка и удержание цены, которая достаточно остро стояла во многих регионах в сегментах рынка с ограниченной конкуренцией (в первую очередь — на строительных аукционах).

Вместе с тем электронный аукцион не лишен и недостатков, хотя не все, что называется в качестве недостатков, можно признать таковыми.

Например, часто приходится слышать, что аукционный метод препятствует заказчику закупать технологически более совершенную, инновационную продукцию, которая всегда более дорогая. Безусловно, аукцион не рассчитан на закупку уникальных товаров, не имеющих рыночных аналогов. Однако закупка большинства видов тех-

нологически сложной продукции серийного производства может осуществляться на аукционе, поскольку отбор по цене не означает, что качественные характеристики товаров игнорируются.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 41.6 Закона №94-ФЗ аукционная документация должна, в частности, содержать требования к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам), к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика. При этом должны быть указаны используемые для определения соответствия потребностям заказчика или эквивалентности предлагаемого к поставке или к использованию при выполнении работ, оказании услуг товара максимальные и (или) минимальные значения таких показателей и показатели, значения которых не могут изменяться. Кроме того, аукционная документация может содержать изображение товара, на поставку которого размещается заказ. Таким образом, на аукционе заказчик может предъявлять самые жесткие качественные требования к товарам, работам и услугам, которые позволят ему отсеять заявки, которые этим требованиям не отвечают, однако превышение тех или иных качественных показателей в заявках участников на результаты оценки не влияет.

Тот факт, что аукцион не препятствует заказчику приобретать продукцию лидеров рынка, лучше всего подтверждает то обстоятельство, что для государственных нужд приобретаются самые дорогие автомобили представительского класса. Более того, одно из наиболее распространенных в правоприменительной практике нарушений заключается в приспособлении аукционных требований к продукции конкретного производителя. По словам начальника управления ФАС России по контролю за размещением госзаказа Михаила Евраева, ФАС требует внесения изменений в аукционную документацию в случае, если заказчик не может назвать другие

товарные знаки, которые подходят под те параметры эквивалентности, которые он установил¹.

Действительным и серьезным недостатком электронных аукционов на сегодняшний день является то, что их безопасность не вполне обеспечена. По данным ФАС России, по состоянию на 1 января 2011 г. по стране проведено более 100 000 аукционов, которые в 99,7% случаях прошли без проблем, а экономия бюджетных средств составила более 35 млрд руб. Тем не менее имеют место умышленные попытки срыва аукционов путем хакерского вмешательства (так называемые *DDoS*-атаки). В большинстве случаев сетевое оборудование операторов электронных площадок позволяет отразить незначительные атаки, которые остаются незамеченными пользователями площадок. Однако при масштабной *DDoS*-атаке у пользователей отмечаются многочисленные сбои и невозможность принятия участия в аукционах. Так, при одной из *DDoS*-атак на электронной площадке ЗАО «Сбербанк — АСТ» по Калужскому региону 15 ноября 2010 г. произошел сбой по 12 аукционам на общую сумму 22 580 503,00 руб. Тем не менее данные аукционы были перенесены на 17 ноября и прошли благополучно.

Другим важным недостатком электронных аукционов на сегодняшний день является слабость контроля за их проведением. В отличие от традиционных аукционов, за ходом которых наблюдают участники, при электронных аукционах обеспечить основное условие честной конкуренции — т.е. своевременный прием ценовых предложений всех участников — можно только техническими средствами. Между тем в настоящее время не существует технических возможностей достоверно установить, подавалось ли ценовое предложение тем или иным участником, если оператор электронной площадки его блокировал. В правоприменительной практике такие жалобы обычно рассматриваются на основе свидетельских показаний других участников, что позволяет противодействовать массовым, но не единичным нарушениям.

¹ Аукцион без молотка. Интервью М. Евраева // Российская бизнес-газета. 2010. 3 августа.

Учитывая, что электронные аукционы стали преимущественной формой размещения заказа, такое положение нетерпимо, что прекрасно сознают и власти.

В связи с этим одной из главных задач совершенствования системы размещения госзаказа на сегодняшний день является создание внешней независимой автоматизированной системы контроля за работой всех электронных площадок, концепция которой уже разработана ФАС России. Согласно этой концепции электронная система контроля должна функционировать следующим образом:

- Все юридически значимые события, в том числе поступающие на электронную площадку данные, проходя через сертифицированный программно-аппаратный комплекс, установленный на электронной площадке (принадлежащий независимому регистратору), передаются на хранение независимому регистратору.
- В целях недопущения раскрытия хранимой информации перед отправкой на хранение независимому регистратору вся информация шифруется. Расшифровка данных происходит непосредственно в контролирующем органе при осуществлении контроля.
- При поступлении жалобы или проведении проверки ФАС России формирует из личного кабинета сотрудника автоматический запрос у независимого регистратора необходимой для принятия решения информации. Интеграционная платформа независимого регистратора определяет и передает в зашифрованном виде информацию в ФАС России. Программно-аппаратный комплекс ФАС России дешифрует и передает информацию в личный кабинет сотрудника для использования в работе и принятия решения.

Кроме того, на практике не всегда соблюдается анонимность участия в электронных аукционах, которая является ключевым условием их эффективности. Во-первых, вследствие нарушений со стороны операторов площадок и хакерских атак, которым — как уже отмечалось — пока трудно противодей-

ствовать. Во-вторых, по вине самих участников аукционов, которые сознательно или по небрежности раскрывают себя в первой части заявки, которая содержит информацию о товаре (работе, услуге) и направляется заказчику для решения вопроса о допуске на аукцион.

Эту проблему можно решить двумя способами. Можно обязать заказчика отстранять от участия в аукционе лиц, которые идентифицировали себя в первой части заявки, однако трудно ожидать от заказчика неукоснительного исполнения этой обязанности по отношению к желательным участникам аукциона, да и ограничивать конкуренцию из-за простой оплошности участника тоже не вполне правильно. Лучшим выходом представляется отмена разделения процедуры рассмотрения заявок на две части. В этом случае допуск к участию в аукционе будет осуществляться исключительно оператором площадки по факту предоставления обеспечения, а определение соответствия десяти заявок с минимальной ценой требованиям аукционной документации по всем критериям будет осуществляться уже после окончания аукциона. Одновременно это снимет возможности еще для одного вида злоупотреблений, выявившихся правоприменительной практикой.

Так, при проведении крупных аукционов в областях с ограниченной конкуренцией (в первую очередь — в строительстве) были случаи отказа заказчика в допуске всех участников аукциона исключительно ради раскрытия в процессе обжалования его действий круга лиц, подававших заявки. Впоследствии на этих лиц оказывалось административное давление, чтобы принудить их не подавать заявок на повторный конкурс. В то же время надо отдавать себе отчет, что отмена процедуры предварительного допуска к участию в аукционе полностью эту проблему не решит. Очевидно, что такого рода злоупотребления возможны лишь в случае, когда в аукционе участвует ограниченный круг местных предпринимателей, которым можно угрожать налоговыми, милицейскими и прочими проверками. Но в этом случае превентивное административное давление на неугодных потенциальных участников аукциона можно оказать и до его начала.

Запрос котировок. Помимо аукциона российское законодательство предусматривает еще одну процедуру размещения заказа, основанную на использовании цены в качестве единственного критерия отбора — запрос котировок.

Суть запроса котировок радикально изменилась по сравнению с периодом до принятия Закона № 94-ФЗ, когда он был закрытой процедурой, в которой допускалось участие лишь трех поставщиков, персонально приглашенных заказчиком. В ч. 1 ст. 42 запрос котировок определяется как «способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта».

От аукциона, единственным критерием оценки заявок при котором также служит цена контракта, запрос котировок отличается отсутствием у участников возможности понижать предложенную ими цену (каждый участник вправе подать лишь одну котировочную заявку).

Запрос котировок можно охарактеризовать как упрощенную разновидность конкурса с единственным критерием оценки заявок и сокращенными сроками проведения. Одним из основных отличий запроса котировок от конкурса является отсутствие требования о подаче заявок в закрытой форме и, соответственно, процедуры вскрытия заявок. Это позволяет заказчику создавать преференции для отдельных участников, сообщая им о стоимости конкурирующих предложений с тем, чтобы они имели возможность подать заявку с более низкой ценой. Сам по себе этот недостаток запроса котировок несущественно ущемляет интересы бюджета, поскольку пользующийся преференциями поставщик для победы должен предложить минимальную цену. Однако отсутствие процедуры публичного вскрытия и рассмотрения заявок, во-первых, снижает доверие участников к этой процедуре, а следовательно, и их заинтересованность участвовать в ней. А во-вторых, закрытость процедуры рассмотре-

ния заявок создает возможности и для более существенных нарушений, включая уклонение заказчика от обязанности по регистрации поданных заявок и административное давление на участников в целях отзыва заявок.

Серьезным недостатком запроса котировок является также отсутствие препятствий для сговора группы аффилированных поставщиков, направленного на искусственное завышение цен. Ранее ч. 7 ст. 47 Закона № 94-ФЗ запрещала заказчику заключать контракт с лицом, подавшим вторую по рейтингу заявку, если оно было аффилировано с победителем запроса котировок, уклонившимся от заключения контракта. Отмена этой нормы была обусловлена сложностью установления факта отсутствия отношений аффилированности. На наш взгляд, оптимальным решением проблемы была бы замена обязанности заказчика отказаться от заключения договора с лицом, аффилированным с победителем запроса котировок, уклонившимся от заключения контракта, правом отказаться от заключения договора при установлении отношений аффилированности между этими лицами. Вместо этого новой редакцией ч. 7 ст. 47 предусмотрена обязанность лиц, подавших заявки, следующие по рейтингу после заявки победителя, заключить контракт при уклонении победителя от заключения контракта. При этом повторное размещение заказа заказчик может осуществить только в случае уклонения всех перечисленных лиц от заключения контракта. Таким образом, заказчик не вправе уклониться от заключения договора с участником группы аффилированных лиц, даже если наличие сговора между ними, направленного на удержание цены, очевидно.

Учитывая эти недостатки процедуры запроса котировок, ч. 2 и 3 ст. 42 ограничивают стоимость контракта на поставку одноименных товаров, работ, услуг, который может быть заключен таким способом, — 500 тыс. руб. в течение одного квартала. Однако в трех случаях запрос котировок может применяться независимо от цены контракта, а именно:

- при осуществлении запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи или ликвидации послед-

ствий чрезвычайной ситуации в соответствии с гл. 5 Закона № 94-ФЗ;

- для обеспечения деятельности заказчика на территории иностранного государства у иностранных поставщиков;
- на поставку продовольствия, средств, необходимых для оказания скорой или неотложной медицинской помощи, лекарственных средств, топлива, которые необходимы для нормального жизнеобеспечения граждан и отсутствие которых приведет к нарушению их нормального жизнеобеспечения, в случае приостановления исполнения ранее заключенного контракта на их поставку, а также (с разрешения уполномоченного контрольного органа) при отмене результатов торгов.

Единственным, но значимым преимуществом запроса котировок в первые годы действия Закона № 94-ФЗ было то, что он являлся практически единственным способом удовлетворения потребности в срочных поставках типовой продукции. Минимальный срок¹ размещения заказа путем запроса котировок (от момента размещения на сайте извещения о его проведении до подписания контракта) составляет 12–15 дней в зависимости от суммы и предмета контракта. При этом минимальный срок размещения заказа на традиционном очном аукционе, например, по общему правилу составляет 31 день, а на конкурсе — и того больше.

Однако представляется, что с появлением электронных аукционов потребность в запросе котировок отпадает, поскольку сроки размещения заказа на электронных аукционах уже сейчас сопоставимы с соответствующими сроками при запросе котировок. Так, при начальной цене контракта менее 3 млн руб. процедура размещения заказа на электронном аукционе от момента публикации извещения о его проведе-

¹ Здесь и далее минимальные сроки исчислены исходя из минимальных сроков, предоставленных законодательством заказчику для совершения определенных действий, и без учета возможных затяжек, вызванных действиями иных участников процедуры.

нии до подписания контракта занимает минимум 22 дня¹. Таким образом, срок размещения таких заказов на электронном аукционе всего на неделю длиннее процедуры запроса котировок, причем это различие обусловлено исключительно удлинением срока подачи предложения, продиктованным увеличением масштаба закупки (максимальная начальная сумма контракта при том и другом способе составляет соответственно 500 тыс. и 3 млн руб.). Это значит, что не существует никаких технологических препятствий для сокращения сроков размещения мелких заказов на электронных аукционах с целью их приведения в соответствие с сегодняшними сроками размещения заказа путем запроса котировок. При равенстве сроков проведения сравниваемых процедур, выгоды от такой замены — за счет сокращения злоупотреблений и расширения конкуренции — несомненны.

Из сказанного следует вывод о целесообразности полного отказа от запроса котировок при закупках широко представленных на рынке товаров, работ, услуг на небольшую сумму (от 100 до 500 тыс. руб. в течение квартала) с заменой его укороченным (сроком до 15 дней) электронным аукционом.

Однако безотносительно к судьбе запроса котировок необходимо сохранить специальные процедуры закупок в целях оказания гуманитарной помощи или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Как указывалось выше, в настоящее время такие закупки осуществляются по специальной разновидности запроса котировок, предусмотренной гл. 5 Закона № 94-ФЗ. Размещение заказа путем запроса котировок в соответствии с этой гл. осуществляется без ограничения максимальной цены контракта, однако только применительно к номенклатуре продукции, входящей в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо

¹ При начальной цене контракта свыше 3 млн руб. процедура электронного аукциона занимает минимум 35 дней, и сокращение этого срока нежелательно, исходя из соображений целесообразности привлечения к выполнению крупнейших контрактов иностранных поставщиков.

ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. При этом если вследствие непреодолимой силы возникает потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных таким перечнем, и применение иных способов размещения заказа нецелесообразно в связи с затратой времени, размещение заказа осуществляется у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ. Процедуру запроса котировок, предусмотренную гл. 5 Закона № 94-ФЗ, можно разделить на две стадии.

На первой стадии заказчик проводит предварительный отбор участников размещения заказа, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые могут в возможно более короткий срок без предварительной оплаты или с отсрочкой платежа осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг. По результатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков, включающий участников размещения заказа, прошедших предварительный отбор. Перечень поставщиков подлежит ежегодному обновлению путем проведения нового предварительного отбора.

На второй стадии — при возникновении срочной потребности в закупке ввиду чрезвычайных обстоятельств — проводится собственно запрос котировок, к участию в котором привлекаются только поставщики, прошедшие предварительный отбор. На основании результатов рассмотрения котировочных заявок котировочная комиссия принимает решение о соответствии или несоответствии котировочной заявки требованиям, указанным в запросе котировок. Котировочная комиссия каждой котировочной заявке по мере увеличения предложенной в котировочных заявках цены контракта присваивает порядковый номер. При этом сначала порядковые номера присваиваются котировочным заявкам, в которых предусмотрено не менее 30% количества товаров, объема работ, услуг, указанных в извещении о проведении запроса котировок. Первый номер присваивается котировочной заявке, в которой предусмотрено не менее 30% количества товаров, объема работ, услуг, указанных в извещении о проведении запроса котировок (при наличии котировоч-

ных заявок, в которых предусмотрено не менее 30% количества товаров, объема работ, услуг, указанных в извещении о проведении запроса котировок), и в которой предложена наиболее низкая цена контракта.

Таким образом, ускорение процедуры закупок в данном случае достигается за счет разведения во времени предварительного отбора и оценки ценовых предложений участников размещения заказа. При этом срочной является лишь вторая стадия закупок.

2.3. Положения российского законодательства, обеспечивающие возможности для закупки инновационной продукции

Как было показано в предыдущем разделе, действующее российское законодательство не содержит специальных процедур закупок инновационной продукции. Впрочем, в этом отношении оно мало чем отличается от законодательства развитых стран, которое редко отделяет НИОКР и инновационную продукцию от других сложных видов работ и услуг, для приобретения которых применяются специальные процедуры. Тем не менее в России перечень специальных процедур, которые могут быть использованы для закупок сложных видов работ и услуг, уже, чем аналогичный перечень в других странах, поскольку он не включает двухэтапного конкурса, конкурентного диалога и других разновидностей переговорных процедур. В данном подразделе будут рассмотрены те законодательные институты и процедуры размещения заказа, которые в наибольшей степени могут быть использованы для закупок инновационной продукции. В их число входят размещение заказов на энергосервис, конкурс, поисковые научно-исследовательские работы, размещение заказа в соответствии с решением Правительства РФ. Кроме анализа существующих процедур и перспектив их совершенствования в разделе будут рассмотрены возможности дополнения перечня инструментов

закупок инновационной продукции с учетом опыта развитых стран.

РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗОВ НА ЭНЕРГОСЕРВИС КАК ПРИМЕР НОВЫХ ПОДХОДОВ К ЦЕНООБРАЗОВАНИЮ ПО ГОСКОНТРАКТАМ

Размещение заказов на энергосервис (гл.7.1 Закона №261-ФЗ¹) представляет собой модификацию обычных закупочных процедур (конкурса, запроса котировок, аукциона), введенную в целях экономии поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, оказания услуг водоснабжения, водоотведения, канализации, теплоснабжения, газоснабжения (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), подключения (присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), поставок электрической энергии, мазута, угля, поставок топлива, используемого в целях выработки энергии. Контракт на энергосервис заключается отдельно от контрактов на поставку перечисленных выше энергетических ресурсов и предусматривает осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования указанных ресурсов.

Хотя деятельность исполнителя в рамках данного контракта необязательно является инновационной (чаще всего она выражается в организационных мероприятиях и проведении ремонта, направленного на сокращение потерь энергии), рассмотрение указанной процедуры закупок в рамках данного раздела обусловлено особенностями ценообразования по таким контрактам. Вознаграждение исполнителя по контрактам на энергосервис привязано не к объему и стоимости единицы оказанных им услуг, а к их результату, т.е. сумме экономии расходов заказчика на закупку

¹ Глава введена Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ.

энергетических ресурсов по сравнению с уровнем прошлого года. Вознаграждение исполнителя может устанавливаться в виде:

- процента от установленного контрактом фиксированного размера экономии соответствующих расходов заказчика в денежном выражении (в этом случае побеждает участник, предложивший минимальный процент вознаграждения);
- фиксированного процента экономии соответствующих расходов заказчика при установленном контрактом минимальном размере такой экономии (в этом случае побеждает участник, предложивший максимальный размер экономии);
- процента от экономии соответствующих расходов заказчика при установленном контрактом минимальном размере такой экономии (в этом случае победителем становится участник, предложивший наибольшую сумму экономии за вычетом вознаграждения).

Таким образом, контракты на энергосервис в отличие от применяемых по общему правилу контрактов с твердой ценой являются стимулирующими, т.е. ориентированными на результат. Это сближает контракты на энергосервис с контрактами, используемыми в мировой практике для закупок НИОКР и инновационной продукции. В то же время контроль за ценой контракта не утрачивается, поскольку фактические расходы заказчика на приобретение энергоресурсов в прошлом году, а значит, и сумма достигнутой в текущем году экономии, от которой исчисляется вознаграждение исполнителя, являются величинами фиксированными.

Представляется целесообразным расширить сферу применения стимулирующих контрактов, стоимость которых может варьировать в заданных пределах в зависимости от достижения предусмотренных контрактом качественных показателей, за счет контрактов на выполнение НИОКР. Право заключения контрактов такого типа может быть предоставлено обычным заказчикам при условии наличия в них

четких формул расчета их стоимости в зависимости от конкретных фактических обстоятельств. В случае размещения заказа на заключение контракта такого типа цена конкурирующих предложений для целей их сопоставления и оценки должна определяться по верхнему пределу цен, указанных в конкурсных заявках.

С контрактами, предполагающими возмещение затрат, стимулирующие контракты объединяет возможность корректировки их стоимости в определенных пределах, однако есть и существенное отличие, которое состоит в отсутствии у исполнителя в последнем случае негативных стимулов. Очевидный недостаток контрактов с возмещением затрат заключается в незаинтересованности исполнителя в снижении издержек. Более того, применительно к затратам на оплату труда (которые могут составлять значительную часть сметы НИОКР) исполнитель не только не заинтересован в их экономии, но и, наоборот, старается нарастить. Таким образом, контракты этого типа поощряют исполнителя максимально затягивать проведение работ вплоть до исчерпания предельного бюджета. В этом смысле, как ни парадоксально, не усматривается существенной разницы между контрактом с фиксированной ценой и контрактом с возмещением затрат — в том и другом случае цена фиксирована, только в первом случае эта цена определена одной цифрой, а в другом — верхней границей фиктивного диапазона. При контракте с фиксированной ценой исполнитель, как правило, закладывает в цену сумму резерва на случай роста издержек.

Конечно, бывают работы, риски исполнения которых столь высоки, что исполнитель не готов принять их на себя. В таких случаях контракт с возмещением затрат, причем без определения их верхней границы, становится безальтернативен. Однако такая ситуация практически невозможна применительно к договорам на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, «риск случайной невозможности исполнения» которых по общему правилу п. 3 ст. 769 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) несет заказчик. Это означает, что не только по договору, предусматривающему выполнение научно-

го исследования по определенной теме, но и по договору, предусматривающему достижение четкого результата в виде создания образца нового изделия, конструкторской документации на него или новой технологии, исполнитель освобожден от ответственности за недостижение результата. Причем используемая в ГК РФ формулировка «невозможность исполнения» охватывает не только случаи объективной недостижимости результата, но и другие ситуации, когда результат не мог быть достигнут по случайным, т. е. не зависящим от исполнителя, причинам, например когда смета проекта оказалась недостаточной для проведения дополнительных исследований, необходимость которых выявилась в ходе работ, и пр. Таким образом, если государственный контракт на выполнение НИОКР не отступает от общих правил ГК РФ¹, риск исполнителя минимален: он несет ответственность лишь за выполнение перечня работ, предусмотренных техническим заданием, но не за достижение результата. На наш взгляд, в таких условиях необходимости сколько-нибудь широкого использования контрактов с возмещением затрат при размещении заказа на НИОКР не возникает.

Тем не менее контракты на выполнение НИОКР, предусматривающие возмещение затрат, могут использоваться в исключительных случаях, когда чрезвычайно высокая значимость результата позволяет не считаться с издержками на его достижение при одновременном наличии ряда условий:

- во-первых, при наличии санкции Правительства РФ на использование контракта этого типа;
- во-вторых, если контракт предусматривает исключение из общих правил ГК РФ о распределении рисков между сторонами, т. е. исполнитель либо разделяет с заказчиком риски недостижения результата, либо несет

¹ Цитируемая норма ГК РФ предоставляет сторонам договора о выполнении НИОКР возможность отступить от нее, предусмотрев другое распределение рисков между сторонами.

их полностью. Это означает, что в случае недостижения определенного контрактом результата к установленному контрактом предельному сроку исполнитель обязан компенсировать заказчику как минимум часть затрат на проведение исследований;

- в-третьих, при фиксации в контракте планового и предельного уровня затрат, превышение которого возможно только с санкции Правительства РФ;
- в-четвертых, при включении в контракт стимулов к сокращению затрат (например, условия о разделении экономии затрат по сравнению с их плановым уровнем между сторонами).

Конкурс

Из предусмотренных российским законодательством общих процедур закупок конкурс более всего подходит для закупки инновационной продукции, НИОКР и других работ и услуг творческого характера. Вместе с тем по сравнению с конкурсом, применяемым в практике зарубежных стран, процедура конкурса по российскому законодательству менее адаптирована к особенностям закупок инновационной продукции по причине как ограничений на применение предварительного квалификационного отбора, о которых говорилось выше, так и ограничений значимости субъективных критериев в процессе оценки конкурсных предложений.

Под субъективными критериями мы понимаем критерии, плохо поддающиеся количественной оценке. В настоящее время такими критериями являются исключительно качественные и квалификационные, хотя в течение длительного времени и прочие критерии конкурсного отбора, использование которых допускалось Законом № 94-ФЗ (в том числе расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание товара; сроки поставки товара, выполнения работ, оказания услуг; сроки и объем предоставления гарантии качества), оставляли заказчику широкий простор для интерпретации. Это было связано с отсутствием нормативной регламентации порядка оценки конкурсных заявок, содержания и еди-

ниц измерения применяемых критериев отбора и удельного веса каждого из них. В результате на практике оценка заявок участников по вполне формализуемым показателям осуществлялась произвольно: разные члены конкурсной комиссии могли присвоить разное количество баллов заявкам с одинаковыми показателями или, наоборот, одинаковое количество баллов заявкам с сильно различающимися показателями. Например, в конкурсной документации можно было установить, что при сокращении срока поставки на срок до 1 месяца заявкам присваивается от 1 до 50 баллов, а на срок свыше 1 месяца — от 51 до 100 баллов. Предположим, поданы две заявки: участник *A* предложил сокращение срока поставки на 1 день, а участник *B* — на 1 месяц и 1 день. При отсутствии четко выраженной «цены» 1 дня или месяца сокращения срока поставки пропорции распределения баллов между этими участниками могут оказаться самыми различными. Участнику *A* с равным основанием можно присудить и 1 балл, и 50 баллов, а участнику *B* — как 51, так и 100 баллов. При этом очевидно, что сокращение срока поставки на 1 день вообще не должно влиять на результаты оценки (если только речь не идет о закупках для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, которые осуществляются по особым правилам). Во многих случаях и сокращение срока поставки на месяц не имеет принципиального значения для заказчика (важно лишь, чтобы поставка была осуществлена не позднее какого-то срока), однако манипуляция результатами оценок по таким критериям позволяла обойти установленное законом ограничение на удельный вес таких субъективных критериев, как качество и квалификация участника.

Конец этим манипуляциям положило Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд». Если в Законе № 94-ФЗ ограничивается лишь удельный вес качественных и квалификационных критериев (20% по общему правилу и 45% для НИОКР, аварийно-спасательных и реставраци-

онных работ, медицинских, образовательных, юридических услуг, услуг по проведению экспертизы, произведений литературы или искусства и некоторых других аналогичных видов работ и услуг), то Постановлением от 10 сентября 2009 г. № 722 дополнительно установлен минимальный удельный вес цены — 35% и максимальный вес прочих критериев оценки. Кроме того, постановлением предусмотрены формулы расчета оценки участников по всем критериям, кроме качества товаров (работ, услуг) и квалификации участников, позволяющие участникам конкурса самостоятельно рассчитать количество баллов, которые они должны получить. Хотя применительно к качеству и квалификации по-прежнему допускается присуждение баллов экспертным путем, все же постановление несколько упорядочило использование этих критериев. В частности, им установлено требование включения в конкурсную документацию так называемого предмета оценки по этим критериям, т. е. того конкретного показателя или показателей, по которым будет оцениваться качество или квалификация. Это означает, что, если, например, в конкурсной документации установлено, что квалификация будет оцениваться только по количеству работ в той или иной области, конкурсная комиссия не вправе варьировать оценку в зависимости от стоимости этих работ.

Как отмечалось выше, российское законодательство по общему правилу запрещает использование квалификационных критериев в качестве основания для допуска к торгам (за исключением строительных аукционов, закупок для нужд обороны и безопасности, а также случаев, которые могут быть предусмотрены нормативными актами Правительства РФ), однако разрешает учитывать их при оценке конкурсных заявок. Если такой критерий оценки предусмотрен, то в конкурсной документации может быть требование представления участниками документов, подтверждающих их квалификацию (подп. «г» п. 1 ч. 3 ст. 25 Закона № 94-ФЗ). Однако если такие документы не представлены, отказ в допуске к конкурсу неправомерен. В этом случае конкурсная комиссия просто выставляет участнику нулевую оценку по квалификационному критерию. Это обстоятельство в совокупности с ограниче-

нием значимости качественно-квалификационных критериев в процессе конкурсной оценки является основанием для утверждений, что предусмотренный российским законодательством механизм конкурсного отбора обеспечивает победу неквалифицированных поставщиков за счет демпинга.

Для решения проблемы демпинга предлагаются различные способы. В частности, предлагается¹ последовать примеру Евросоюза, в котором помимо предварительной квалификации используются такие способы противодействия демпингу, как истребование у поставщика обоснования крайне низкой цены. В случае если представленное обоснование заказчика не удовлетворяет, он обязан отклонить предложение. Однако, учитывая, что расчетные методы обоснования цены не являются точными и предполагают использование множества субъективных факторов, не приходится сомневаться, что введение этой процедуры позволит недобросовестному заказчику отсеять все низкие ценовые предложения, чтобы увеличить суммы, которые вернутся к нему в качестве так называемого отката, т. е. взятки за присуждение контракта.

Также высказывается идея ввести дисквалификацию участников, предложивших цену существенно ниже средней². Учитывая, что в большинстве отраслей, где проводится конкурс, конкуренция достаточно ограничена, это позволит лидерам рынка удерживать цены, подавая заявки на все конкурсы и тем самым перекрывая новым компаниям выход на рынок госзакупок. Подавая заявки на все конкурсы подряд, крупные фирмы могут не опасаться взять на себя большее количество обязательств, чем они смогут самостоятельно выполнить. Учитывая отсутствие законодательного запрета на передачу контракта в субподряд, «лишний» контракт можно фактически переуступить другой организации.

Но чаще всего для борьбы с демпингом предлагают повысить удельный вес качественно-квалификационных крите-

¹ Федеральный закон № 94-ФЗ: возможные направления совершенствования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. № 7.

² См. там же.

риев в процессе конкурсного отбора. Оценивать такие предложения лучше всего на практическом примере.

Как отмечалось выше, практически для всех видов работ и услуг творческого характера, для которых квалификация исполнителей имеет решающее значение, включая НИОКР, удельный вес объединенного критерия «качество работ (услуг) — квалификация исполнителя» составляет 45%, минимальный вес ценового критерия — 35%. Остальные 20% могут быть использованы для оценки по другим критериям, однако, если эти критерии не применяются, недостающие до 100 проценты значимости добавляются к цене. Предположим, заказчик использует критерии отбора со следующими коэффициентами значимости: цена — 35%, качество — квалификация — 45, срок исполнения — 10, срок или объем предоставления гарантий качества — 10%. Начальная цена контракта составляет 100 тыс. руб. Для простоты предположим, что в конкурсе участвуют 2 поставщика: поставщик *A* имеет высшую квалификацию и предлагает цену, равную начальной цене контракта, а поставщик *B* не представил документов, подтверждающих его квалификацию, но цену предложил в пять раз ниже — 20 тыс. руб. При этом по сроку исполнения и сроку (объему) предоставления гарантий качества предложения равны, что позволяет не учитывать их в расчете примера.

В соответствии с п. 27 Правил оценки заявок на участие в конкурсе по критерию «качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса» каждой заявке выставляется от 0 до 100 баллов. Тогда участник *A* по критерию «качество — квалификация» получит 100 баллов, а участник *B* — 0 баллов.

В соответствии с п. 16 Правил оценки заявок на участие в конкурсе рейтинг, присуждаемый заявке по критерию «цена контракта», определяется по формуле:

$$R_{a_i} = \frac{A_{\max} - A_i}{A_{\max}} \times 100,$$

где R_{a_i} — рейтинг, присуждаемый *i*-й заявке по указанному критерию; A_{\max} — начальная (максимальная) цена контракта;

A_i — предложение i -го участника конкурса по цене контракта (по сумме цен за единицу товара, работы, услуги).

По этой формуле участник A получит 0 баллов, а участник B — 80 баллов.

Совокупная оценка каждого участника представляет собой сумму баллов, набранных по каждому из критериев оценки, взвешенных по их значимости.

Тогда участник A получит $= (100 \text{ за качество} \times 0,45) + (0 \text{ за цену} \times 0,35) = 45$ баллов, а участник B получит $= (0 \text{ за качество} \times 0,45) + (80 \text{ за цену} \times 0,35) = 28$ баллов.

Более того, в рассматриваемом примере не существует цены, которая могла бы компенсировать перевес значимости качественно-квалификационного критерия. При номинальном значении 45% в действительности удельный вес этого критерия существенно больше, так как в отличие от квалификации получить максимальный (равный 100) балл за цену можно только при цене, равной нулю. На наш взгляд, в такой ситуации более уместно говорить не о повышении, а о понижении значимости качественно-квалификационного критерия.

Однако данный пример рассчитан исходя из предпосылки использования заказчиком иных, помимо качественно-квалификационного и ценового, критериев в процессе конкурсного отбора. В действительности при размещении заказа на работы и услуги творческого характера, включая НИОКР, такие критерии, как срок исполнения работы и срок (или объем) предоставления гарантий качества, объективно излишни и используются на практике главным образом для понижения значимости цены. Если пересчитать приведенный выше пример для «неискушенного» заказчика, предусматривающего в конкурсной документации лишь те критерии отбора, которые для него действительно значимы, получится следующая картина.

Участник A получит $= (100 \text{ за качество} \times 0,45) + (0 \text{ за цену} \times 0,55) = 45$ баллов, а участник B получит $= (0 \text{ за качество} \times 0,45) + (80 \text{ за цену} \times 0,55) = 44$ балла.

Таким образом, и в этом случае побеждает участник A , получивший максимальный балл за качество. Однако при снижении участником B цены более чем в 5 раз в условиях

данного примера он победит. Из этого следует, что при существующем соотношении удельного веса качественно-квалификационного и ценового критериев оценки работ и услуг творческого характера участник, рассчитывающий на демпинг, для победы должен снизить цену более чем в 5 раз. Это также означает, что проблема демпинга в условиях действующего законодательства может беспокоить главным образом заведомо недобросовестных заказчиков, на порядок завышающих начальную цену в целях повышения резерва для «отката».

Еще раз подчеркнем, что приведенные выше примеры иллюстрируют практику размещения заказа на работы и услуги, для которых максимальный удельный вес качественно-квалификационного критерия составляет 45%. В соответствии с ч. 6 ст. 28 Закона № 94-ФЗ в эту группу входят:

- научно-исследовательские, опытно-конструкторские или технологические работы;
- разработка документов, регламентирующих обучение, воспитание, контроль качества образования в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования;
- выполнение аварийно-спасательных работ;
- реставрация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, работы по реконструкции и ремонту, без выполнения которых невозможно проведение реставрации, при условии включения работ по реконструкции и ремонту в один предмет контракта (один лот) с реставрацией таких объектов, реставрация музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов;
- медицинские услуги;
- образовательные услуги (обучение, воспитание);
- юридические услуги;
- услуги по проведению экспертизы;

- услуги по обслуживанию официального сайта и обеспечению функционирования такого сайта;
- услуги специализированной организации для осуществления функций по размещению заказа.

Этот перечень является закрытым. Для прочих видов товаров, работ и услуг значимость качественно-квалификационного критерия ограничена 20%, а следовательно, ценовой и качественно-квалификационный критерии более сбалансированы. В условиях рассмотренного выше примера заявка участника с нулевой оценкой по квалификации может перебить заявку участника с максимальной оценкой по квалификации, если цена опустится почти в 2 раза против начальной цены.

Приведенные примеры приводят к убеждению, что существующая конкурсная процедура в совокупности с предоставленными заказчику возможностями по истребованию обеспечения исполнения контракта вполне гарантирует заказчика против демпинга и дальнейшее увеличение веса субъективных квалификационных критериев было бы равносильно полному устранению ценового критерия из процесса оценки.

Как ни парадоксально, в критике Закона №94-ФЗ жалобы на демпинг вполне уживаются с жалобами на предрешенность результатов конкурсного отбора. Часто эти утверждения звучат из одних и тех же уст, хотя очевидно, что они носят взаимоисключающий характер. «Свой» для заказчика поставщик демпинговать не будет, поскольку демпинг сокращает финансовые ресурсы для «отката». Даже в заведомо криминальных схемах, когда контракт не исполняется, а бюджетные средства разворовываются заказчиком и поставщиком, они никак не заинтересованы в снижении цены контракта. Таким образом, «свои» для заказчика поставщики обычно предлагают максимальную цену. И в отличие от проблемы демпинга, которая представляется надуманной, проблема предрешенности результатов конкурсного отбора действительно существует и коренится в субъективизме оценок по качественным и квалификационным критериям.

На наш взгляд, проблема субъективизма оценок по качественным и квалификационным критериям имманентно присуща конкурсной процедуре отбора и не имеет удовлетворительного решения. Тем не менее попытки смягчения этой проблемы предпринимаются.

Одной из попыток смягчения проблемы субъективизма конкурсного отбора крупных научно-исследовательских работ является разработанный Минэкономразвития России законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” в части определения особенностей размещения заказов на выполнение научно-исследовательских работ». Законопроект предполагает введение специальной процедуры конкурсного отбора исполнителей НИР, применение которой является обязательным при стоимости контракта свыше 50 млн руб. и факультативным при его стоимости от 7 до 50 млн руб. Для рассмотрения и оценки заявок на участие в таких конкурсах, а также для приемки результатов НИР формируются специальные экспертные советы в каждой отрасли науки. Каждый экспертный совет формируется сроком на два г. и состоит из 50 экспертов. В экспертный совет входят по одному представителю от 35 ведущих научных школ Российской Федерации, перечень которых определяется Минобрнауки России. Остальные 15 членов совета избираются советами из числа кандидатур, предложенных Минобрнауки, путем голосования. Основанием для исключения члена экспертного совета из его состава является двукратное неисполнение своих обязанностей. В этом случае дополнительный отбор членов экспертного совета не проводится.

Подача претендентами заявок на участие в конкурсе осуществляется исключительно в форме электронных документов через операторов электронных площадок. Заявка состоит из двух отдельных частей. Первая (анонимная) часть заявки должна содержать предложения участника размещения заказа о качестве работ, вторая часть — сведения о квалификации в соответствующей отрасли науки участника конкурса

и творческого коллектива, привлекаемого им для выполнения НИР. При этом минимальными обязательными квалификационными требованиями к участникам являются следующие:

- выполнение в течение пяти последних лет НИР в соответствующей отрасли науки на сумму не менее 20% начальной цены контракта;
- наличие в штате участника размещения заказа научных работников высшей квалификации (докторов и кандидатов наук).

Первая часть заявок направляется по электронным каналам 10 отобранным в случайном порядке экспертам совета, которые рассматривают их на предмет соответствия требованиям заказчика о качестве выполнения работ. Оценка проводится по 10-балльной системе, и к дальнейшему рассмотрению допускаются участники, заявки которых набрали 6 и более баллов. Вторая часть заявок таких участников направляется на рассмотрение тем же членам совета с целью оценки по 10-балльной шкале квалификации участника размещения заказа и его творческого коллектива. После этого первые и вторые части заявок участников, которые по результатам рассмотрения первых частей набрали 6 и более баллов, направляются заказчику.

Заказчик не вправе оценивать заявки на предмет качества выполнения работ. Итоговая оценка заявок осуществляется по следующим критериям:

- цена — с коэффициентом значимости 35%;
- качество, которое оценивается на основании среднего балла оценок всех членов экспертного совета — с коэффициентом значимости 40%;
- квалификация участника размещения заказа и его творческого коллектива, которая оценивается на основании среднего балла оценок как членов экспертного совета, так и членов конкурсной комиссии, — с коэффициентом значимости 25%.

Членов экспертного совета привлекают также к оценке результатов НИР на предмет их соответствия требованиям контракта с выставлением оценок по 10-балльной шкале. Причем если средний балл оценок составляет от трех до шести, заказчик обязан направить результаты НИР на доработку исполнителю. Если же средний балл составляет менее трех баллов, заказчик обязан отказаться от приемки и оплаты работы. Кроме того, законопроект предусматривает обязательную проверку результатов НИР на предмет наличия плагиата. Если плагиат составляет 10% и более общего объема представленных результатов выполнения работ, заказчик должен принять решение о необходимости доработки исполнителем представленных результатов.

Как следует из анализа законопроекта, он преследует две основные цели — повысить удельный вес субъективных критериев оценки конкурсных предложений и передать функции проведения этой оценки от заказчика независимым экспертам. Эти цели тесно взаимосвязаны, поскольку ограничение значимости качественно-квалификационных критериев в Законе № 94-ФЗ объясняется именно опасением, что проводящие оценку конкурсных заявок представители заказчика предоставленную им свободу суждений будут использовать для создания преимуществ не наиболее квалифицированным, а наиболее удобным им претендентам. Если же представить, что проводящие оценку лица, во-первых, достаточно компетентны для оценки уровня квалификации претендентов, а во-вторых, свободны от какой-либо личной заинтересованности в результатах конкурса, нет никаких причин ограничивать вес качественно-квалификационных критериев. Однако из двух указанных целей законопроекта — повысить удельный вес субъективных критериев оценки конкурсных предложений и передать функции проведения этой оценки независимым экспертам — первая является достижимой, но порождающей нежелательные эффекты, а вторая вызывает сомнения с точки зрения возможности практической реализации.

Как отмечалось при анализе действующего законодательства, если удельный вес качественно-квалификацион-

ного критерия равен 45%, неквалифицированный участник может рассчитывать на победу в конкурсе только при снижении цены по сравнению с начальной более чем в 5 раз. В законопроекте предлагается довести вес качественно-квалификационных критериев отбора до 65%. Это означает, что цена конкурсных предложений более не будет оказывать влияния на результаты конкурса и отбор победителя будет проводиться исключительно по качественно-квалификационным критериям. Поскольку речь идет о конкурсах на проведение научно-исследовательских работ, с теоретической точки зрения это не вызывает возражений. Однако на практике это означает, что размещение заказа всегда будет проводиться по цене, равной начальной. Выше уже отмечалось, что даже проблема обоснования заказчиком начальной цены на товары, работы и услуги, широко представленные на рынке, не только до сих пор не нашла разрешения в российской закупочной практике, но и не может быть удовлетворительно решена без серьезных бюджетных вложений на сбор необходимой статистики. Надо ли в связи с этим подчеркивать, что проблема корректного обоснования начальной цены на научно-исследовательские работы, каждая из которых по определению является уникальной, в принципе не поддается разрешению? Попытка нормирования оплаты труда научных работников, привлекаемых к исполнению государственных контрактов, вряд ли изменит ситуацию, поскольку неспециалистам (которыми являются, в частности, лица, осуществляющие контроль за расходованием бюджетных средств) неизвестно, сколько так называемых человеко-часов требуется для исполнения той или иной научной работы. Более правильно сказать, что это неизвестно и специалистам, поскольку невозможно установить нормативное количество неудачных опытов, которые должны предшествовать научному открытию. Таким образом, практическим следствием устранения ценовой конкуренции из процесса конкурсного отбора скорее всего будет неуклонный рост стоимости отдельных работ за счет сокращения общего количества НИР, финансируемых за счет бюджетных средств. Хорошо это или плохо? Область науч-

ных исследований и инноваций столь сложна и непредсказуема, что даже на этот вопрос нельзя дать однозначного ответа, поскольку любое решение вопроса имеет свои плюсы и минусы. Посмотрим, в чем они состоят.

Не будем рассматривать крайние варианты, когда заказчик лично заинтересован в победе неквалифицированного исполнителя ради максимизации суммы «отката». В качестве базового примем вариант, при котором взаимовыгодные отношения складываются между заказчиком научных исследований и их исполнителем, который обладает как минимум не более низкой квалификацией, чем его коллеги в других учреждениях. Этот вариант чаще всего реализуется на практике, когда заказчик готов умерить свои аппетиты, заботясь о том, чтобы проведенный им выбор не выглядел явно необоснованным. Поскольку подобного рода неформальные взаимоотношения между поставщиком и заказчиком, однажды сложившись удачно, имеют тенденцию к упрочению, поставщик, который не подводит с работой и не требует увеличения своей доли «прибыли», будет побеждать и дальше. Какой научный продукт он будет поставлять в сравнении с собственными возможностями и возможностями конкурентов? Есть все основания полагать, что научный продукт квалифицированного поставщика, имеющего многолетние неформальные связи с заказчиком, будет все более отставать и от его собственных возможностей и от возможностей конкурентов. Конечно, исполнитель может мобилизовать свои силы ради выполнения особо важной работы, находящейся под особым контролем руководства заказчика, а значит, и самого заказчика. Однако для выполнения основной массы работ, заказываемых в целях так называемого освоения бюджетных средств, исполнитель напрягаться не будет. Таким образом, система конкурсного отбора, основанная на оценке квалификации исполнителя без учета цены контракта, содействует процветанию «номенклатуры» от науки, т. е. высокостепененных и имеющих широкие связи во властных структурах руководителей научных учреждений, которые сами давным-давно какое-либо отношение к науке утратили. Вместе с тем какое бы научное учреждение

ни выиграло контракт — исполняют работу всегда рядовые научные сотрудники и студенты, уровень квалификации которых в престижных учреждениях по общему правилу выше, чем в непрестижных. Поэтому с точки зрения качества исполнения основной массы работ различия между научными учреждениями высшей и средней квалификации невелики: более высокая степень мотивации к качественному исполнению контракта, которую могут продемонстрировать исполнители, не имеющие неформальных связей с поставщиком, нивелируется более низким уровнем их квалификации.

Однако с точки зрения количества научных работ на рубль затраченных бюджетных средств, безусловно, следует предпочесть конкурс с ценовой конкуренцией. При сопоставимом качестве «валовой продукции» исполнителя с высокой и средней научной квалификацией ценовая конкуренция позволяет снизить цену каждой отдельной работы, т. е. увеличить количество научных работ, финансируемых из бюджета, а значит, и численность научных сотрудников, труд которых оплачивается за бюджетный счет. На наш взгляд, это обстоятельство является значимым в сегодняшних условиях, когда механизм госзакупок используется для финансирования значительного количества научных работ, в которых государство вообще или его отдельные органы и организации, выступающие в роли заказчиков, прямо не заинтересованы. В такой ситуации размещение заказа на научные исследования близко к сметному финансированию в том смысле, что оно в большей степени является пожертвованием, чем возмездным договором, преследуя цель поддержки науки за счет создания спроса на научную продукцию и дополнительных рабочих мест в этой отрасли экономики. Если передать большую часть этих средств в распоряжение научной номенклатуры с сокращением обязательств по выпуску научной продукции (что неизбежно произойдет в случае отказа от ценовой конкуренции на конкурсах по размещению заказа на НИОКР), прироста численности или оплаты труда научных сотрудников ожидать не приходится.

Тем не менее когда речь идет о приоритетных для государства научных исследованиях и прикладных НИОКР, от ко-

торых ожидаются значимые, а тем более прорывные результаты, распыление средств между множеством недорогих проектов неэффективно. В этом случае теоретически следует предпочесть исполнителей высшей квалификации, невзирая на цену работы. Однако практически этот вывод справедлив лишь при наличии у заказчика способности и желания выбрать именно исполнителя высшей квалификации. И тут мы возвращаемся ко второй цели законопроекта Минэкономразвития, которая состоит в идее изъятия из компетенции заказчика и передачи независимым экспертам функции оценки заявок по субъективным критериям, причем оценку по не поддающимся формализации качественным критериям предлагается осуществлять по отношению к анонимным заявкам. Если бы заложенную в законопроекте идею удалось реализовать на практике, это было бы огромным шагом вперед. Но, к сожалению, уверенности в возможности практической реализации этой идеи нет.

Во-первых, подключение независимых экспертов существенно удлинит процесс размещения заказа на НИР, при том что и в настоящее время одной из серьезных проблем в этой области является то, что допущенные заказчиком умышленно или по небрежности затяжки с организацией конкурсов при наличии годовых лимитов финансирования часто не оставляют достаточного времени на выполнение работы. Умышленное затягивание организации конкурсов является одним из способов искусственного ограничения конкуренции, поскольку при критическом сокращении срока выполнения работы участвовать в конкурсе может только лицо, которое на момент проведения конкурса фактически уже выполнило работу по неформальной договоренности с заказчиком. Если в настоящее время срок проведения конкурса в зависимости от наличия или отсутствия осложнений в процессе его проведения составляет от 45 до 80 дней, то при введении экспертного совета он удлинится еще на 32–52 дня. Учитывая, что до публикации извещения о проведении конкурса, с которого исчисляются эти сроки, необходимо еще разработать и утвердить конкурсную документацию, а контракт может быть подписан не ранее чем через 10 дней

со дня размещения на сайте протокола оценки и сопоставления конкурсных заявок, при введении экспертного совета на практике вряд ли удастся заключить контракт ранее начала второго полугодия. Если при этом срок исполнения контракта не выходит за пределы г., это ставит исполнителя в очень жесткие условия. Особенно остро эта проблема стояла для бюджетных учреждений, часто выступающих исполнителями по контрактам на НИР, которые в такой ситуации фактически лишались возможности привлечь субподрядчиков к исполнению контракта, так как для этого они в свою очередь также должны были проводить конкурс по Закону № 94-ФЗ¹. Эту проблему недавно решил Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ, который ввел в перечень оснований для закупки у единственного источника случаи, когда «бюджетное учреждение, являющееся исполнителем по контракту на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, привлекает в ходе исполнения контракта иных лиц для выполнения данных работ» (п. 32 ст. 55).

Во-вторых, неясно, кто и как будет оплачивать работу независимых экспертов. Если она будет осуществляться на общественных началах, можно прогнозировать, что через несколько месяцев с начала срока полномочий экспертного совета все его члены будут исключены из его состава за уклонение от исполнения своих обязанностей. Если же работу экспертных советов из 50 человек в каждой из отраслей науки предполагается оплачивать из бюджета, это ляжет на него довольно чувствительным бременем.

В-третьих, — и это самое важное — организационная обособленность экспертов от заказчика не гарантирует их независимости прежде всего потому, что вряд ли удастся соблюсти анонимность участников в процессе оценки заявок по ка-

¹ Правда, при невозможности исполнения контракта исключительно собственными силами бюджетное учреждение может образовать консорциум организаций для участия в конкурсе. Однако относительно короткого периода, отведенного для подготовки конкурсной заявки, может не хватить для создания консорциума.

чественному критерию. Первые части заявок, содержащие предложения по методологии выполнения работ, как любой продукт творческой деятельности, индивидуальны, а потому их можно безошибочно идентифицировать. Не приходится сомневаться, что эксперты будут подвергаться постоянно-му давлению со стороны как заказчика, так и поставщиков. При этом ссылку на репутационные риски в данном случае приходится признать неосновательной, поскольку в конкурсах на такие суммы заведомо неквалифицированные исполнители просто не участвуют, а значит, по качеству заявки любому из них можно присвоить высший балл без риска скомпрометировать себя. Кроме того, законопроект обходит молчанием проблему конфликта интересов. Согласно положениям законопроекта членов экспертного совета, которым направляют на рассмотрение конкурсные заявки, отбирают в случайном порядке. Таким образом, законопроект не препятствует направлению конкурсной заявки некой научной организации на экспертизу эксперту, работающему в этой организации. Существует и риск завышения оценки заявок экспертами, поскольку научный мир достаточно тесен и никто не захочет без крайней необходимости портить отношения с коллегами.

Но даже если бы законопроект был свободен от недостатков, его принятие не могло бы существенно повлиять на эффективность конкурсного способа размещения заказа, поскольку сфера его действия крайне узка. Как отмечалось выше, в обязательном порядке он распространяется только на НИР стоимостью свыше 50 млн руб., но число таковых ничтожно мало. Например, в 2009 г. доля НИОКР стоимостью свыше 50 млн руб. составила лишь 5,8% в общем количестве договоров на НИОКР, причем основная их часть приходится на опытно-конструкторские работы, на которые законопроект не распространяется. Число договоров на выполнение НИОКР стоимостью от 7 до 50 млн руб. более значительно — 22%, но, во-первых, здесь тоже подавляющее большинство составляют ОКР, а во-вторых, при такой начальной цене контракта применение законопроекта зависит от желания заказчика, появление которого следует считать маловероятным.

Таким образом, в подавляющем большинстве случаев законопроект не позволит повысить прозрачность конкурсного отбора, а значит, следует искать другие способы решения этой проблемы.

Как отмечалось выше, для оценки большинства видов творческих работ и услуг используется объединенный критерий «качество — квалификация» с общим удельным весом 45%. Оценка по этому критерию в настоящее время проводится экспертным путем. При этом критерий качества применительно к работам и услугам формализации вообще не поддается. Во-первых, в момент оценки конкурсной заявки, т. е. еще до оказания услуг или выполнения работ, их качество оценить невозможно. В лучшем случае можно спрогнозировать это качество, в частности, на основе предлагаемой методологии выполнения работ и квалификации исполнителя. Во-вторых, существует категория объектов оценки, например произведения искусства, для которых качество является весьма условной категорией и определяется исключительно индивидуальными эстетическими предпочтениями. По этим причинам использование критерия качества целесообразно ограничить сферой, в которой накопление опыта слабо коррелирует с приростом квалификации, т. е. при заказе произведений искусства и в других областях, где применяется творческий конкурс. Использование критерия качества, по всей видимости, целесообразно также при заказе некоторых видов НИОКР, в первую очередь инновационного характера. В других отраслях, где сейчас допускается использование критерия качества, в том числе при заказе аварийно-спасательных и реставрационных работ, медицинских, образовательных, юридических услуг, услуг по проведению экспертизы, его применение целесообразно исключить или по крайней мере отделить от критерия квалификации, существенно ограничив по значимости (максимум 10%).

В отличие от качественных квалификационные критерии в принципе можно формализовать при условии отказа от содержательной оценки профессионального опыта поставщика. Например, можно потребовать от заказчика четко указывать в конкурсной документации, сколько баллов при-

сваивается при оценке профессионального опыта за каждую дополнительную работу или за рубль прироста общей стоимости ранее выполненных работ по предмету контракта, за каждого кандидата или доктора наук, привлекаемого к исполнению НИОКР, и т. д. Также необходимо зафиксировать в законодательстве принцип недопустимости использования квалификационных критериев для искусственного ограничения конкуренции. В настоящее время, например, правомерным является включение в конкурсную документацию такого квалификационного критерия, как «продолжительность опыта сотрудничества с заказчиком», хотя, по сути, использование этого критерия с коэффициентом значимости 45% равносильно пожизненной привязке заказчика к единственному поставщику. Конечно, фиксация в законодательстве этого принципа не гарантирует от попыток приспособления квалификационных требований к показателям конкретного поставщика, равно как и запрет на приспособление качественных требований к товару к единственному товарному знаку не исключил таких нарушений в практике аукционов. Однако наличие такого принципа позволяет участникам размещения заказа обжаловать явно незаконные действия заказчика.

Чтобы такое обжалование было эффективным, одновременно с формализацией квалификационных критериев необходимо пересмотреть установленный ч. 1 ст. 17 Закона № 94-ФЗ запрет на обжалование в административном порядке оценок, присужденных членами конкурсных комиссий участникам конкурсов по качественно-квалификационным критериям. В части качественной оценки предложений конкурсантов о методологии выполнения работ и услуг такой запрет оправдан, поскольку объективно правильной оценки не существует (например, выбор исполнителей в творческом конкурсе является делом вкуса). Однако отказ от контроля за результатами оценки по формализованным, количественно измеримым показателям создает возможности для злоупотреблений членов конкурсных комиссий, в том числе для прямого отступления от методики оценки, утвержденной конкурсной документацией. В частности, вполне поддаются

измерению функциональные характеристики конкурирующих образцов товаров. Едва ли рационально также отменять проверку оценки квалификации, которая осуществляется по вполне объективным параметрам, например по наличию опыта проведения аналогичных работ. Возможность судебного обжалования решений конкурсной комиссии проблемы не решает, поскольку, как отмечалось в предыдущих разделах, судебное обжалование действий заказчика практически бессмысленно, так как к моменту окончания рассмотрения дела судом пересмотр результатов конкурса невозможен. Исходя из этого представляется целесообразным восстановить в законодательстве возможность административного обжалования результатов оценок, присужденных членами конкурсных комиссий участникам конкурсов по качественным и квалификационным критериям, если такие результаты противоречат методике оценки заявок, предусмотренной конкурсной документацией.

Несмотря на предложенные меры по ограничению использования качественного и формализации квалификационного критериев, эти критерии по самому своему определению всегда будут оставлять заказчику достаточно широкую свободу усмотрения. В этом одновременно состоит и их главное достоинство, и основной недостаток. Главное достоинство – именно эти критерии в наибольшей степени приспособлены для удовлетворения потребностей заказчика. В самом деле, какая кандидатура больше подходит, например, для исполнения функций поверенного, чем лицо, пользующееся доверием заказчика? Подряд на научно-исследовательские работы инновационного характера во многом сродни договору поручения по степени доверия, а точнее, веры в творческие силы исполнителя, которую должен иметь заказчик. В этом смысле оптимальным для заказчика способом выбора исполнителя НИОКР является размещение заказа у единственного исполнителя (того, в чей научный потенциал верит заказчик) или – что по сути равносильно – размещение заказа на конкурсе с преобладающей значимостью субъективного качественного критерия. Со стороны выбор заказчика может выглядеть сомнительным, да и для самого заказчика он нео-

бязательно окажется оптимальным ввиду недостатка у него познаний для адекватной оценки профессиональной квалификации поставщиков. Речь идет о так называемой проблеме асимметрии информации, т. е. неравномерного распределения информации о предмете сделки между ее сторонами. Применительно к высококвалифицированным работам и услугам эта проблема проявляется особенно остро. Лучшим примером для иллюстрации этой проблемы является необходимость принятия руководством страны решения, какой из альтернативных научных школ предоставить возможность осуществлять амбициозный и дорогостоящий научный проект. Не будучи специалистом в соответствующей области науки, политик вынужден полагаться на мнение экспертов, и (если этот политик добросовестен) скорее всего победит тот из них, кто оказался более убедителен в процессе полемики, что отнюдь не равносильно научной правоте.

Из этого следует, что предоставление заказчику свободы выбора исполнителя НИОКР (что предполагает размещение заказа у единственного поставщика или на конкурсе с преобладающим весом качественного критерия) не гарантирует от ошибок даже в том случае, когда заказчик действует вполне добросовестно. Однако даже если в приведенном примере выбор окажется ошибочным и время покажет правоту той научной школы, чья позиция была отвергнута, на момент принятия решения этот выбор был оправдан по крайней мере в том смысле, что принимающее решение лицо приняло все доступные меры, чтобы удостовериться в правильности этого решения, а возможности исключить сомнения на этот счет не существовало. При размещении заказа эти условия соблюдаются отнюдь не всегда, поскольку интересы заказчика как организации, действующей в интересах общества, могут вступать в противоречие с интересами лица, действующего от имени заказчика, но в соответствии с личными интересами, не совпадающими с общественными. Вследствие этого зачастую основным практическим следствием предоставления в распоряжение заказчика максимума инструментов для наиболее полного учета особенностей закупаемой продукции и гибкого выбора оптимального соотношения ее це-

новых и качественных параметров оказывается расширение возможностей для личного обогащения чиновников. Прирост эффективности, который может быть достигнут за счет оптимизации размещения заказов заказчиками, радеющими об общественных интересах, может быть нейтрализован или даже превзойден потерями в результате коррупции. Учитывая масштабы коррупции в России, есть основания опасаться, что негативный эффект от предоставления заказчику полной свободы выбора исполнителя на конкурсе превысит позитивный. Это обстоятельство ограничивает возможности для адаптации конкурсных процедур к специфике закупок инновационной продукции. На наш взгляд, в этих условиях лучшим решением будет компромисс, выражающийся в разделении НИОКР, закупаемых в рамках госзаказа, на две неравные части с разным режимом размещения заказа.

Для основной массы НИОКР существующие правовые ограничения свободы усмотрения заказчика следует сохранить и даже усилить, сделав процесс конкурсного отбора по возможности более прозрачным. Выше уже говорилось о целесообразности ограничения использования качественного и формализации квалификационного критериев по той номенклатуре работ и услуг, по которой в настоящее время совокупный удельный вес качественно-квалификационного критерия составляет 45% (напомним, что в эту номенклатуру помимо НИОКР входят и другие сложные работы и услуги). Кроме того, представляется целесообразным снизить по этой номенклатуре работ и услуг совокупный удельный вес объединенного качественно-квалификационного критерия в процессе конкурсного отбора до 30%. Это предложение объясняется тем, что в настоящее время, как было показано выше на практических примерах, их фактический удельный вес значительно превосходит номинальный (поскольку набрать высший балл по ценовому критерию в отличие от качественно-квалификационного невозможно).

В качестве уравнивающей меры одновременно можно законодательно закрепить четкие минимальные квалификационные требования для использования при проведении предварительной квалификации на конкурсах по закупке ра-

бот и услуг, как это сделано на строительных аукционах. Например, можно требовать наличия опыта работы по соответствующему виду деятельности на совокупную сумму не менее 20–30% начальной цены контракта. Преимущество такой предварительной квалификации по сравнению с использованием квалификационных критериев оценки конкурсных заявок состоит в ее универсальном характере и отсутствии у заказчиков возможности изменения ее критериев. Недостатки такого решения заключаются, во-первых, в сложности определения вида деятельности, соответствующего предмету контракта. Разделов ОКВЭД может оказаться недостаточно для конкретизации предмета контракта (например, научные исследования подразделяются этим классификатором лишь на исследования в области естественных и технических наук, с одной стороны, и в области общественных и гуманитарных наук — с другой), предоставление же заказчику права самостоятельно определять соответствие опыта претендента предмету контракта чревато злоупотреблениями. Во-вторых, в отличие от строительства, где для подтверждения наличия у претендента соответствующего опыта истребуется выдаваемое государственными органами разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, в других областях наличие опыта работы достаточно трудно проконтролировать — акты приемки работ по договорам между частными организациями легко подделать. С этой точки зрения может быть более целесообразным использовать универсальные предквалификационные критерии, не зависящие от вида деятельности и опыта претендента, например, такие как соотношение размера оборота претендента к сумме контракта.

Перечисленные выше предложения касаются конкурсов на большинство видов работ и услуг, для которых в настоящее время совокупный удельный вес качественно-квалификационного критерия составляет 45%, включая основную массу НИОКР, приобретение которых в рамках госзаказа по сути является дополнительным каналом сметного финансирования научных учреждений.

Вместе с тем для приоритетных инновационных проектов существующие ограничения использования качествен-

но-квалификационных критериев (в том числе ограничения на предварительный квалификационный отбор по этим критериям) можно снять при условии повышения уровня принятия решений о финансировании таких проектов. Как будет показано ниже, некоторые из поправок в Закон № 94-ФЗ, предусмотренные Федеральным законом от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ, можно рассматривать как шаг в этом направлении. Однако, поскольку введенные этим Законом новые нормы Закона № 94-ФЗ не являются нормами прямого действия, конкретизация их содержания будет зависеть от принятых в их развитие нормативных актов Правительства России.

Как следует из анализа мирового опыта, при проведении конкурсов на закупку инновационной продукции помимо повышения удельного веса качественно-квалификационных критериев вместо цены иногда используется такой критерий, как «стоимость жизненного цикла», под которым понимается совокупность расходов на приобретение и эксплуатацию товара в течение установленного срока службы. Российское законодательство также позволяет заказчику учитывать расходы на эксплуатацию товара при применении любых закупочных процедур с той лишь разницей, что на аукционе ограничивается максимум эксплуатационных расходов, а на конкурсе снижение этих расходов по сравнению с максимумом влияет на оценку предложения. Более того, последними поправками, внесенными в Закон № 94-ФЗ в апреле этого г.¹, при закупке машин и оборудования установление заказчиком требований к расходам на их обслуживание в гарантийный срок было признано обязательным. Однако отличие российского законодательства от законодательства других стран в этом отношении состоит в том, что по многим позициям номенклатуры закупок, включая и некоторые виды машин и оборудования, применение аукциона является обязательным. Это ограничивает возможности для закупки инновационной продукции, отличающейся более высоким качеством и ценой. Проиллюстрируем это на следующем примере. Предположим, закупаются принтеры со средним

¹ См.: Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ.

сроком службы 5 лет, максимум годовых расходов на обслуживание установлен закупочной документацией в размере 3 тыс. руб. Цена поставщика *A* — 30 тыс. руб., годовые расходы равны максимуму. Таким образом, стоимость жизненного цикла для продукции этого поставщика составит 45 тыс. руб. (30 тыс. руб. + (5 × 3 тыс. руб.)). У поставщика *B* цена составляет 35 тыс. руб., но годовые расходы на эксплуатацию вдвое меньше — 1,5 тыс. Таким образом, стоимость жизненного цикла для продукции поставщика *B* равна 42,5 тыс. руб. (35 тыс. руб. + 5 × 1,5 тыс. руб.). На конкурсе с оценкой по стоимости жизненного цикла победил бы поставщик *B*, а на аукционе — поставщик *A*.

Несмотря на то что обязательное применение аукциона может препятствовать принятию экономически наиболее выгодного закупочного решения, мы не считаем практически целесообразным менять законодательство в этом отношении. На наш взгляд, расходы на эксплуатацию нельзя приравнивать по значимости к цене, поскольку в отличие от цены эти расходы являются условной категорией. Во-первых, для обеспечения сопоставимости заявленных разными производителями расходов на эксплуатацию заказчику необходимо разработать и опубликовать в закупочной документации подробнейшую методику их расчета. Во-вторых, заказчику необходимо проверить соответствие действительности фактических данных, использованных каждым участником закупок при расчете, и правильность применения опубликованной методики. Учитывая, что российское законодательство не предусматривает возможности выездных проверок даже участников конкурса, переход к оценке конкурсных предложений по стоимости жизненного цикла потребовал бы введения предварительной квалификации на всех конкурсах. В-третьих, истинный уровень расходов на эксплуатацию товара не знает даже производитель. Даже если он сообщил правду о среднем сроке службы типовых образцов его товара и стоимости расходных материалов, даже если при производстве товара по госконтракту он строго соблюдал технологию, стоимость эксплуатации каждого индивидуального экземпляра товара индивидуальна. Никто не знает, какая

именно поломка может случиться за пределами гарантийного срока (который редко превышает 1 год) и во сколько обойдется ремонт. С учетом сказанного замена ценового критерия критерием стоимости жизненного цикла представляется нецелесообразной.

Двухэтапный конкурс и поисковые НИОКР

Как отмечалось выше, с принятием Закона №94-ФЗ из перечня способов размещения заказа был исключен двухэтапный конкурс. Вместо этого Закон №94-ФЗ предоставляет заказчику право при отсутствии у него «возможности составить подробные спецификации товаров, определить характеристики работ (выполнение сложных научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ) или услуг» разместить на официальном сайте сообщение о своей заинтересованности в проведении конкурса с указанием срока представления предложений о технических, технологических и качественных характеристиках товаров, работ, услуг. Однако у этой процедуры имеются существенные отличия от двухэтапного конкурса, поскольку подобные предложения запрашиваются и представляются до начала конкурса, тогда как при его проведении какие-либо переговоры заказчика с участниками конкурса не допускаются. Представленные предложения могут учитываться при определении предмета конкурса, но заказчик не вправе устанавливать какие-либо преимущества для лиц, подавших указанные предложения.

В разделе, посвященном анализу международного опыта, было показано, что практически во всех развитых странах существуют специальные процедуры размещения заказа в тех случаях, когда в силу инновационного (или — более широко — творческого) характера предмета закупок заказчик не может самостоятельно сформулировать техническое задание, смету работ, проект контракта или иную закупочную документацию. В США в таких случаях применяются двухэтапные торги, в Евросоюзе — их аналог под названием «конкурентный диалог». Напомним, что суть этих процедур состоит в раз-

делении размещения заказа на два этапа: на первом этапе заказчик запрашивает и уточняет с участниками конкурса предлагаемые ими альтернативные методологические или технологические решения, с тем чтобы составить представление об относительных достоинствах и недостатках каждого из них, а на втором — запрашивает у участников цену и осуществляет отбор победителя по критерию «экономически наиболее выгодное» предложение.

Таким образом, важным преимуществом двухэтапного конкурса при размещении заказа на выполнение инновационных исследований или сложных инфраструктурных проектов является то, что он позволяет задействовать профессиональные знания и творческий потенциал участников конкурса для более эффективного решения задач, стоящих перед государственным заказчиком. Например, для увеличения пропускной способности городской трассы заказчик может разместить заказ на ее расширение. Однако возможно, что участвующие в размещении заказа строительные организации способны не просто построить дорогу по заданному проекту, но предложить более эффективные и (или) более дешевые способы решения проблемы увеличения пропускной способности дороги. В частности, в рассматриваемом примере с учетом необходимости выкупа строений, расположенных на участках, предназначенных для расширения дороги, может оказаться более экономически целесообразно провести подземную или надземную трассу. Для этого и придуман двухэтапный конкурс.

В то же время эта процедура имеет свои недостатки. Фактически в данном случае заказчик возлагает на потенциальных участников конкурса собственные функции, не принимая на себя обязательств по оплате их творческой деятельности. Предположим, что некий участник конкурса предложил на первом его этапе более эффективный и более дешевый способ решения стоящей перед заказчиком проблемы (в нашем примере строительство магистрали в другом месте и по другой технологии). Однако это не значит, что на втором этапе конкурса, когда от участников конкурса будут запрошены предложения по цене выполнения этой скорректи-

рованной задачи, тот же участник представит более дешевое предложение и выиграет конкурс. Таким образом, фактически вклад участника конкурса, представившего идею, которая позволила заказчику существенно сэкономить на цене закупки, останется вознагражденным даже косвенно (через участие в реализации проекта). Такое положение явно стимулирует творческий подход участников конкурса.

Этот вывод разделяют потенциальные участники конкурсных процедур. Так, в интервью корреспонденту журнала «Конкурсные торги» А. Ковалева — креативный директор интернет-агентства «Результат» — высказывает следующее мнение: «Очень часты случаи, когда, приняв участие в конкурсе, и не победив в нем, люди обнаруживают, что идеи, представленные ими на этом конкурсе, заказчик реализовал с помощью другого претендента, т. е. любая компания, участвующая в тендере, рискует, что ее идея будет украдена. Для компетентного заказчика конкурс всегда соблазн за минимальные деньги получить некий “конструктор” идей различных участников и в дальнейшем собрать из этого “конструктора” интересный проект. Исполнитель же, попав в такую ситуацию, вряд ли пойдет на конкурс второй раз, а солидная фирма, и так имеющая заказчиков, не пойдет точно»¹.

Видимо, поэтому в Евросоюзе при проведении конкурентного диалога заказчику предоставляется право устанавливать вознаграждения для его участников. Однако в случае если такие вознаграждения носят символический характер и не покрывают затрат на разработку проекта, это проблемы не решает. Если же речь идет о полноценной оплате проектных работ участников конкурса, не усматривается необходимости в ограничении конкуренции на следующем этапе, поскольку автор лучшего проекта совершенно не обязательно окажется лучшим (в первую очередь с точки зрения стоимости) его исполнителем. Учитывая, что даже к первому этапу — этапу подачи предложений допускаются не все претенденты, отвечающие квалификационным критериям (как отмечалось при анализе Директивы ЕС 2004/18/ЕС, заказ-

¹ Ярош О. Интернет. Реклама. Конкурс//Конкурсные торги. 2000. Май.

чику разрешается ограничить число участников конкурентного диалога тремя), вполне вероятно, что каждое технологическое решение будет представлено только одной ценовой заявкой.

В этом отношении конкурентный диалог близок к другому используемому в мировой практике механизму, направленному на привлечение участников конкурса к определению наилучшего способа достижения целей, стоящих перед государственным заказчиком. В некоторых странах заказчику разрешается объявить в приглашении к участию в конкурсе о возможности представления участниками альтернативных предложений, предполагающих другие способы решения стоящих перед ним задач. Эта процедура также несовершенна, так как в данном случае участнику, представившему альтернативное предложение, принятое заказчиком, практически гарантируется победа. Ведь любое альтернативное по предмету контракта предложение является безальтернативным по цене в сравнении со всеми прочими предложениями. Если бы всем участникам конкурса была предоставлена возможность продемонстрировать свои ценовые предложения по новому предмету контракта, возможно, они предложили бы лучшую цену по сравнению с конкурсантом, это альтернативное предложение сформулировавшим. В то же время не усматривается препятствий к тому, чтобы предоставить государственному заказчику при размещении заказов на выполнение сложных работ и услуг право разрешать конкурсантам предлагать альтернативные способы решения стоящей перед государственным заказчиком задачи. Однако для обеспечения сопоставимости конкурсных заявок конкурсной документацией должно предусматриваться проведение нового конкурса по условиям альтернативного предложения, если такое предложение принято заказчиком.

Вышеизложенные соображения приводят к выводу, что при закупках инновационной продукции и других творческих по сути товаров, работ или услуг лучше всего проводить не двухэтапный конкурс и не конкурс с запросом альтернативных предложений, а два конкурса: один из них должен быть направлен на анализ альтернативных вариантов реше-

ния стоящей перед заказчиком задачи по методу «издержки — выгоды» и формирование конкурсного предложения (т. е. предмета закупки), а второй — на его реализацию. Такое решение проблемы выбора оптимального из ряда альтернативных технологических решений доступно заказчику по законодательству любой страны, включая Россию.

Боле того, российское законодательство предусматривает специальный институт, облегчающий поиск оптимального способа удовлетворения нужд государственного заказчика. Пунктом 8.3 ст. 22 Закона № 94-ФЗ заказчику предоставлено право заключать контракт на выполнение одной и той же так называемой поисковой научно-исследовательской работы с несколькими лицами на одних и тех же условиях. При этом в конкурсной документации указывается количество таких контрактов и начальная (максимальная) цена одного контракта, которая является одинаковой для всех контрактов. Хотя разработка нескольких альтернативных вариантов решения определенной задачи может быть поручена и одному исполнителю, возможность заключения нескольких контрактов с идентичным предметом увеличивает вероятность нахождения оптимального решения. В то же время, поскольку привлечение нескольких исполнителей вместо одного влечет удорожание стоимости результата, этот инструмент закупки может использоваться только для проведения наиболее важных научных исследований.

РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗА В СООТВЕТСТВИИ С РЕШЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

Как отмечалось выше, с принятием Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ перечень способов размещения заказа пополнился за счет включения в Закон № 94-ФЗ новой ст. 55.3, озаглавленной «Особенности размещения заказа в соответствии с решением Правительства Российской Федерации». Согласно указанной статье правительство своим актом вправе предписать размещение любого заказа любым не урегулированным законодательно способом. Иными словами, Закон № 94-ФЗ применяется постольку, поскольку

ку иное не установлено правительством. Основания для исключений из сферы действия Закона №94-ФЗ не прописаны в ст. 55.3 даже в общем виде. Единственное, что можно понять из ее текста, это то, что принятие специального акта Правительства могут инициировать два субъекта:

а) во-первых, Минэкономразвития России, если оно поддерживает предложение о применении особой процедуры закупки, поступившее от любого заказчика, которого не устраивает Закон №94-ФЗ. Среди обстоятельств, которыми может быть вызвано такое предложение заказчика, упомянута «невозможность размещения заказа» в соответствии с положениями Закона №94-ФЗ, однако перечень таких обстоятельств открыт. Таким образом, ограничителем для применения особых процедур закупок является мнение Минэкономразвития об уважительности причин отступления от 94-ФЗ. Правда, указанное предложение Минэкономразвития не может быть внесено на рассмотрение правительства без согласования с Минфином, хотя согласование необязательно означает поддержку.

Комментируя эту норму, надо отметить, что по ранее действовавшей редакции Закона №94-ФЗ уже допускалось размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), определяемого распоряжением Правительства РФ (п. 17.1 ст. 55). Правда, такое распоряжение правительства могло быть издано лишь в случаях, установленных решениями или поручениями Президента РФ. Если бы законодатель хотел просто расширить полномочия правительства в этой области, достаточно было бы отменить ссылку на решения или поручения Президента РФ в п. 17.1 ст. 55. Однако, по всей видимости, замысел был более амбициозен: чтобы помимо обхода торгов допускалось отступление и от других норм Закона №94-ФЗ, например, о твердой цене контракта в процессе его исполнения;

б) во-вторых, принятие акта правительства об особых процедурах закупки может инициировать любой заинтересованный федеральный орган исполнительной власти (по со-

гласованию с Минэкономразвития и Минфином) «в целях создания для Российской Федерации дополнительных технологических и экономических преимуществ [путем]... включения в контракт дополнительных условий его исполнения, в том числе не связанных с предметом контракта». При некоторой туманности этой формулировки речь в ней, по всей видимости, идет о введении специальных контрактов для закупок инновационной продукции. В частности, «Роснано» выступало с идеей введения ценовых преференций при госзакупках инновационной продукции в обмен на обязательство производителя обеспечить определенный объем ее производства, экспорта и т. д.

Идея использования инструмента госзакупок для решения задач, не связанных с удовлетворением потребностей публичного сектора в товарах, работах и услугах, активно реализуется и в развитых странах, и в России. Среди примеров такой практики можно назвать, в частности, существующие в некоторых странах (в том числе в США и России) преференции при закупках у предприятий, использующих труд инвалидов, или повсеместно (в том числе в России) используемые квоты и ценовые преференции при закупках у предприятий малого бизнеса. Однако не случайно преференции предприятиям инвалидов при закупках менее распространены, чем преференции малому бизнесу. Например, в России предприятиям инвалидов заказчик вправе устанавливать преимущества, а предприятиям малого бизнеса — обязан их устанавливать (при закупках определенной номенклатуры продукции). Это можно объяснить тем, что преференции предприятиям инвалидов предоставляются преимущественно в целях трудоустройства последних, тогда как преференции малому бизнесу обеспечивают не только решение социальных проблем, но и повышение эффективности госзакупок за счет развития конкуренции на соответствующих рынках и недопущения их монополизации. Таким образом, те средства, которые сегодня были переплачены заказчиком вследствие ограничения круга участников торгов представителями малого бизнеса, вернутся к нему завтра за счет роста числа участников обычных торгов и соответственно большего снижения цены.

Что касается льгот предприятиям инвалидов, то хотя они и не имеют отношения к эффективности системы госзакупок, но также ведут к экономии бюджетных средств, так как создание рабочих мест для инвалидов ведет к снижению расходов государства на социальные пособия. При отмеченных различиях в целях и масштабах их предоставления эти категории льгот объединяет то, что они во всяком случае не противоречат принципам эффективности госзакупок.

Однако когда речь идет об инновационной продукции, нет уверенности в том, что предоставление льгот при ее закупке для государственных нужд согласуется с принципами эффективности госзакупок. Не случайно при подготовке анализа международной практики в сфере закупок мы не встретили примеров использования ценовых преференций при закупках инновационной продукции (хотя и не можем однозначно утверждать, что их не существует). Возможным объяснением осторожного подхода к использованию ценовых преференций при закупках инновационной продукции является то обстоятельство, что для предоставления льготы нужно изменить не субъект, а объект закупки. Когда государственный заказчик закупает, например, офисную технику у малых предприятий, он может потерять в цене за счет отстранения от торгов крупных предприятий, однако по крайней мере он покупает ту самую продукцию, которая ему нужна с точки зрения необходимости и достаточности ее технических параметров. В случае предоставления льгот по объекту закупки это условие соблюдается не всегда.

Ранее мы отмечали принципиальную невозможность дать удовлетворительное определение инноваций для целей предоставления налоговых льгот:

- исчерпывающая формулировка определения инноваций, не оставляющая возможностей для его произвольного толкования и не ориентированная на его раскрытие за счет развития судебной практики, невозможна;
- приблизительная формулировка в нормативных правовых актах, основанная на оценочных категориях и требующая судебного толкования, для целей предоставле-

ния налоговых льготы (как и льгот в сфере закупок для государственных нужд) неприемлема, так как любые льготы должны иметь конкретного реципиента.

Предположим, однако, что, несмотря на указанные проблемы, введены ценовые преференции для поставщиков инновационной продукции без конкретизации содержания этого понятия. В широком смысле инновационной следует признать любую продукцию, защищенную наиболее свежими патентами. В этом случае любой заказчик, которому нужны самые обыкновенные компьютеры, будет вынужден переплачивать за них тому производителю, который позже других запатентовал, например, промышленный образец. Между тем, как следует из определения промышленного образца в ст. 1352 ГК РФ, вся его новизна состоит в признаках, определяющих «эстетические и (или) эргономические особенности внешнего вида изделия», в частности форму, конфигурацию, орнамент и сочетание цветов. Конечно, льготу можно ограничить изобретениями и полезными моделями, однако в большинстве случаев это не сделает ее более осмысленной. В примере с теми же компьютерами защищенная патентом полезная модель будет иметь лучшие функциональные характеристики, например лучшее разрешение экрана, однако если компьютер предназначен для работы с текстовыми файлами, переплачивать за эти характеристики совершенно нерационально.

Установление ценовых преференций при закупках инновационной продукции оправданно лишь в том случае, если улучшенные качественные характеристики конкретного образца продукции важны для заказчика. Однако поскольку более высокие (по сравнению с конкурентами в конкретной закупочной процедуре) качественные характеристики могут быть присущи не только инновационной продукции, а решение о применении или неприменении коэффициента не может приниматься после рассмотрения конкурсных предложений, организовать систему ценовых преференций таким образом, чтобы она учитывала значимость инновационных характеристик для конкретного заказчика, невозможно. Вместе с тем при наличии у заказчика потребности в закупке

продукции, имеющей качественно более высокие параметры по сравнению с аналогами, он может отразить эти требования в закупочной документации. По своему эффекту такая тактика равносильна установлению ценовых преференций для инновационной продукции, поскольку автоматически исключит конкуренцию со стороны более дешевых аналогов, однако она более рациональна.

По этим же причинам следует признать нежелательным установление решением Правительства РФ перечня инновационной продукции, при закупках которой для государственных нужд предоставляются ценовые преференции в обмен на обязательство производителя обеспечить определенный объем ее производства или экспорта. Подобные косвенные методы бюджетной поддержки имеют тот недостаток по сравнению с прямыми, что их объем не поддается контролю: бюджетные средства, предоставленные в виде ценовых преференций, в отличие от субсидий нельзя ни рассчитать, ни истребовать с получателя в случае невыполнения им взятых на себя обязательств.

Однако ценовыми преференциями круг возможных особенностей размещения заказа, которые могут быть установлены решениями Правительства РФ, принятыми в соответствии со ст. 55.3 Закона № 94-ФЗ, не исчерпывается. Здесь может быть задействован весь используемый в международной практике инструментарий закупок сложных товаров, работ и услуг, который был рассмотрен в настоящем анализе, включая предварительный квалификационный отбор, закупки у единственного поставщика, двухэтапные конкурсы, отбор поставщика исключительно по качественно-квалификационным критериям без учета цены, контракты с корректируемой ценой и т. д. Как подчеркивалось при анализе этих инструментов госзакупок, препятствием для их массового применения в России является высокий уровень коррупции, не позволяющий рассчитывать на то, что большинство заказчиков будет использовать во благо предоставленную им свободу выбора поставщика. В этих условиях разрешение применения специфических процедур закупок с санкции правительства представляется удачным компромиссом, позволя-

ющим оптимизировать процедуры организации исполнения приоритетных научных исследований и проектов, не отказываясь от жесткости законодательного регулирования основной массы закупочных процедур.

* * *

Проведенный в настоящей работе сравнительный анализ российского законодательства о госзакупках с соответствующим законодательством развитых стран и бывших республик СССР демонстрирует существование между ними значимых различий.

Они состоят не столько в наборе применяемых процедур госзакупок или правилах их проведения, сколько в самих методах правового регулирования. Законодательство о госзакупках рассмотренных стран представляет собой скорее методические рекомендации госзаказчикам, нежели законодательство в собственном смысле слова, так как оно почти не содержит обязательных для применения норм. Даже в тех случаях, когда та или иная норма имеет императивный характер, основания ее применения сформулированы столь общими словами, что всегда можно сослаться на то, что обстоятельства конкретной закупки под действие данной нормы не подпадают. За некоторыми незначительными исключениями, госзаказчик в этих странах свободен в принятии всех значимых решений: в выборе подлежащей применению процедуры закупок, в определении критериев предварительного отбора участников этой процедуры, критериев отбора победителя торгов. Российское законодательство, напротив, резко ограничивает свободу усмотрения госзаказчика, предписывая ему определенный алгоритм действий в зависимости от предмета, начальной цены и других условий закупок.

Этот подход нашел отражение в таких базовых принципах российского законодательства, как исчерпывающий перечень оснований закупок у единственного поставщика, ограничение применения предварительного квалификационного отбора по субъективным критериям, установление номенклатуры продукции, выбор поставщика которой проводится только по цене, запрет на изменение цены и других условий

контракта в процессе его исполнения. Хотя основной набор закупочных процедур во всех странах одинаков, российское законодательство отказалось от некоторых процедур, обычно используемых в мире при закупке сложных товаров, работ и услуг, включая научно-исследовательские работы и инновационную продукцию, а именно переговорных процедур закупок и двухэтапных торгов.

Далее, в развитых странах заказчик, как правило, самостоятельно выбирает метод закупок; существующие в этой области ограничения касаются главным образом использования неконкурентных и закрытых процедур. В России по Закону № 94-ФЗ заказчик обязан размещать на электронном аукционе заказы по широкой номенклатуре товаров, работ и услуг, включая выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства. Это свидетельствует о том, что российское закупочное законодательство в большей степени ориентировано на экономию бюджетных расходов, нежели на максимизацию качества закупаемой продукции и создание стимулов для модернизации отечественной экономики.

Этот подход не случаен, он отражает сознательно избранную при разработке отечественного Закона о госзакупках стратегию — поставить преграды коррупции и тем самым обеспечить реальную конкуренцию при размещении госзаказа и повысить его эффективность. Однако эта стратегия резко ограничивает возможности использования госзакупок в качестве инструмента инновационного развития, поскольку не позволяет учитывать специфические потребности заказчика или предъявлять специальные квалификационные требования к участникам размещения заказа.

Еще одной особенностью российского закупочного законодательства, заметно отличающей его от иностранных аналогов, является ограничение минимального удельного веса цены и максимального удельного веса качественно-квалификационных критериев в процессе конкурсного отбора. Если для российского закупочного законодательства в целом характерна направленность на экономию бюджетных расходов, то для законодательства большинства развитых стран приоритетной

задачей является максимизация качества закупаемой для государственных нужд продукции. Это проявляется, в частности, в отсутствии в российском закупочном законодательстве антидемпинговых положений, а также в установлении запрета на пересмотр цены контракта в процессе его исполнения. Из этого правила есть лишь несколько частных исключений¹.

По российскому законодательству после заключения контракта не допускается изменение не только цены, но и других существенных условий контракта, а также его расторжение. Это положение продиктовано опасениями законодателя произвольной ревизии заказчиком результатов процедур размещения заказа. Но следствием этого запрета является невозможность применения в государственных и муниципальных контрактах иных видов цены, кроме твердой, невозможность адаптации долгосрочных контрактов к меняющимся условиям и невозможность досрочного расторжения контракта с недобросовестным поставщиком.

Описанные выше особенности действующего российско-го законодательства накладывают на заказчика серьезные ограничения при закупках НИОКР, инновационной и другой нетиповой продукции. Вместе с тем в последнее время наметилась тенденция к сглаживанию различий между российским подходом к регулированию госзаказа и подходом развитых стран.

В частности, последними поправками в Закон № 94-ФЗ Правительству РФ предоставлено право:

- вводить предварительный квалификационный отбор по определенной им номенклатуре товаров, работ и услуг;
- предписать размещение любого конкретного заказа любым способом, не предусмотренным Законом, а также разрешить включение в контракт условий, не разрешенных Законом (включая возможность изменения цены в процессе исполнения контракта).

¹ Эти исключения установлены ч. 6–6.7 и 8.1 ст. 9 и ч. 26.1 ст. 65 Закона № 94-ФЗ.

Этим законодательным изменениям нельзя дать однозначную оценку. Первая из указанных мер вызывает серьезные опасения, поскольку она может привести к восстановлению существовавшей до принятия Закона № 94-ФЗ практики искусственного ограничения конкуренции на торгах путем установления заказчиком произвольных квалификационных требований для отсева неугодных кандидатов.

Вторая мера представляется удачным компромиссом между задачей оптимизации процедур размещения заказов на реализацию приоритетных научных исследований и инновационных проектов и задачей противодействия коррупции за счет сохранения жесткости законодательного регулирования.

3. Статистика приобретения инновационных товаров, работ, услуг в России на федеральном уровне в 2010 году

3.1. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ «ИННОВАЦИОННОСТИ» ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Основной трудностью при оценке объема закупок инновационных товаров, работ, услуг (далее — благ) является неоднозначность определения понятия «инновационность» того или иного блага. В связи с этим в данном статистическом обзоре к «инновационным» благам нами была отнесена высокотехнологичная продукция (в определении Росстата и НИУ — ВШЭ¹). Мы исходили из предположения, что вероятность встретить среди высокотехнологичных товаров инновационные выше, чем в других товарных группах. Поэтому мы, говоря об «инновационных» благах, будем иметь в виду потенциально «инновационные» блага. Ниже, в табл. 3.1, пред-

¹ Индикаторы инновационной деятельности-2009: Стат. сб. М.: ГУ — ВШЭ, 2009.

ставлены товарные группы в разбивке по степени «высокотехнологичности».

Таблица 3.1. Классификация товаров по степени «высокотехнологичности»

Высокотехнологичная продукция	Среднетехнологичная продукция	Низкотехнологичная продукция
<ul style="list-style-type: none"> • Лекарственные и лечебные средства • Офисная, бытовая и вычислительная техника, программное обеспечение • Медицинская техника, оптика, приборы, лабораторное оборудование, средства измерения и часы • Аппаратура для радио, телевидения, связи 	<ul style="list-style-type: none"> • Транспортные средства, включая запчасти к ним • Машины и оборудование, включая запчасти к ним • Жилые и нежилые помещения 	<ul style="list-style-type: none"> • Одежда, включая специальную, и амуниция • Услуги ЖКХ, поставки топлива и моторных масел • Сырье и материалы для проведения исследований • Мебель и предметы обстановки • Канцелярская и полиграфическая продукция • Продовольствие и предметы обихода • Сырье и материалы для производства и выполнения работ

Источник: Индикаторы инновационной деятельности-2009: Стат. сб. М.: ГУ – ВШЭ, 2009.

Таким образом, к «инновационным» благам нами были отнесены следующие товарные группы:

1. Лекарственные и лечебные средства.
2. Офисная, бытовая и вычислительная техника, программное обеспечени.
3. Медицинская техника, оптика, приборы, лабораторное оборудование, средства измерения и часы.
4. Аппаратура для радио, телевидения, связи.

Помимо этого к «инновационным» благам мы отнесли результаты научно-исследовательских (далее – НИР) и опытно-конструкторских работ (далее – ОКР). Различия между

НИР и ОКР мы проводили на основе их результата согласно определению ГК РФ: «По договору на выполнение научно-исследовательских работ исполнитель обязуется провести обусловленные техническим заданием заказчика научные исследования, а по договору на выполнение опытно-конструкторских и технологических работ — разработать образец нового изделия, конструкторскую документацию на него или новую технологию»¹.

В разд. 3 будет представлена характеристика закупок «инновационных» благ по различным срезам:

- 1) по размеру заказов;
- 2) по группам заказчиков;
- 3) по срокам исполнения;
- 4) по типам закупочных процедур.

Характеристика закупок в разрезе каждой категории благ, отнесенных к «инновационным», представлена в Приложении по тем же аналитическим срезам.

3.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКУПОК «ИННОВАЦИОННЫХ» БЛАГ

На основе реестра федеральных государственных контрактов за 2010 г. авторами была сформирована база данных для целей дальнейшего анализа (далее — ФБД-2010²). Согласно данным, содержащимся в ФБД-2010, в 2010 г. за счет средств федерального бюджета было заключено более 430 тыс. контрактов по закупке благ на сумму почти 1,5 трлн руб. Из них почти 96 тыс. контрактов на сумму 363,7 млрд руб. составили заказы на «инновационные» блага (рис. 3.1).

¹ Статья 769 гл. 38 ч. 2 ГК РФ.

² В частности, авторами все закупки были классифицированы по категориям товаров, работ, услуг, а также проведена разбивка заказчиков по их функциям.

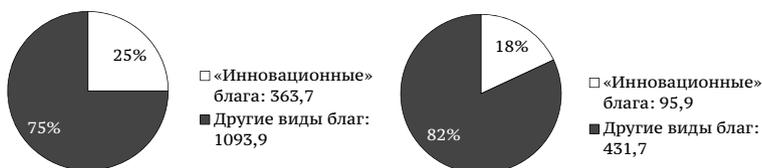


Рис. 3.1. Доля «инновационных благ» в общем объеме федеральных закупок, млрд руб., тыс. ед.

Источник: собственные расчеты на основе ФБД-2010.

3.3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАКАЗОВ «ИННОВАЦИОННЫХ» БЛАГ ПО ИХ РАЗМЕРУ

Распределение заказов «инновационных» благ имеет лог-нормальный характер (рис.3.2). Около 19% контрактов пришлось на заказы до 100 тыс. руб., почти половина всего числа заказов оказалась в диапазоне от 100 до 500 тыс. руб., 8% — от 500 тыс. до 1 млн руб. Пятую часть числа составили контракты от 1 до 10 млн руб. Менее 3% и менее 1% пришлось на самые крупные стоимостные диапазоны — от 10 до 50 млн руб. и свыше 50 млн руб. соответственно. Таким образом, можно сделать вывод о том, что массовыми являются мел-

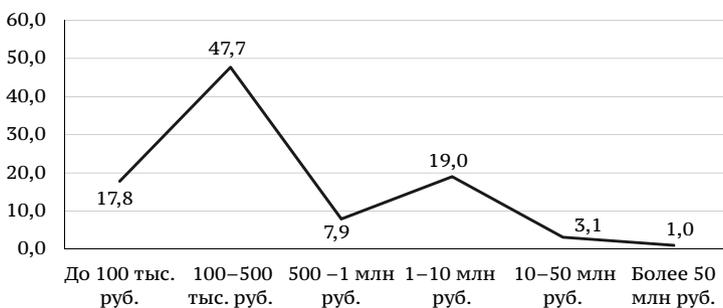


Рис. 3.2. Распределение заказов на инновационные блага по стоимости, тыс. ед.

Источник: собственные расчеты на основе ФБД-2010.

кие закупки (стоимостью до 1 млн руб), в то время как основная стоимость реализуется через крупные заказы.

3.4. ЗАКУПКИ «ИННОВАЦИОННЫХ» БЛАГ ПО ЗАКАЗЧИКАМ

В ФБД-2010 все госзаказчики были разнесены по соответствующим категориям одноименной классификации следующим образом:

1. *Наука*: учреждения науки, включая библиотеки, учреждения по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, центры стандартизации, метрологии и сертификации, центры анализа и технических измерений, центры испытаний и сертификации, Российский фонд фундаментальных исследований, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский гуманитарный фонд.
2. *Образование*: все учебные заведения, включая медицинские, исключая образовательные учреждения в структуре уголовно-исправительной системы.
3. *Финансы*: внебюджетные фонды, Министерство финансов, Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба бюджетно-финансового надзора, Федеральная налоговая служба, Министерство экономического развития, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральная антимонопольная служба.
4. *Здравоохранение*: медицинские учреждения, включая ведомственные больницы и санатории, исключая лечебные исправительные учреждения и научные учреждения, в том числе из структуры РАМН, ветеринарные лаборатории, центры карантина растений, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.
5. *Государственная безопасность и поддержка правопорядка*: Федеральная служба безопасности, включая Пограничную

службу, Федеральная служба охраны, Министерство внутренних дел, Федеральная миграционная служба, Следственный комитет при прокуратуре, Генеральная прокуратура, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная фельдъегерская служба, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, противопожарные службы, Министерство юстиции, Федеральная служба судебных приставов, судебная система.

6. *Оборона*: войсковые части и структурные подразделения Министерства обороны, включая Федеральную службу по оборонному заказу.
7. *Культура*: Министерство культуры, Федеральное архивное агентство, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, театры, музеи, архивы и т. п.
8. *ЖКХ и строительство*: подведомственные структурные единицы, специализирующиеся на строительстве, водохранилища, гидроузлы, дамбы, подразделения по мелиорации и эксплуатации объектов капитального строительства.
9. *Транспорт и связь*: Министерство связи и массовых коммуникаций, Федеральная служба по надзору в сфере связи, массовых коммуникаций и информации, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное агентство связи, Министерство транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Управление водных путей и судоходства.
10. *УИС*: Федеральная служба исполнения наказаний, структурные единицы, включая специальные образовательные и лечебные учреждения.
11. *Федеральное космическое агентство*¹.

¹ Выделение крупных заказчиков, которых проблематично было бы отнести к другим категориям заказчиков, но которые имеют вес в структуре закупок, соизмеримый с весом целых категорий.

12. *Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».*
13. *Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.*
14. *Министерство здравоохранения и социального развития с Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральным медико-биологическим агентством, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителя и благополучия человека.*
15. *Министерство образования и науки Российской Федерации с подведомственными агентствами и службами.*
16. *Иное: Министерство энергетики, Министерство природных ресурсов, Министерство иностранных дел, Министерство сельского хозяйства, Аппарат Государственной Думы, Аппарат Совета Федерации, Федеральное агентство по рыболовству, избирательные комиссии и т. д.*

На рис. 3.3 можно видеть, что среди значимых¹ с точки зрения объемов закупок оказались группы:

- 1) Минздравсоцразвития и подведомственные ему учреждения (18,4% стоимости всех закупок «инновационных» благ), что объясняется проведением большей части закупок лекарственных и медицинских средств через них;
- 2) «оборона» (почти 15%) — основной заказчик аппаратуры для телевидения, радио, связи;
- 3) «наука» (9,1%) — основной заказчик медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов;
- 4) «иное» (почти 8%) — большой объем закупок офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения; также к этой категории были отнесены государственные органы в сфере недропользования, финансировавшие дорогостоящие НИР на геологоразведку;
- 5) Роскосмос (почти 8%) — заказчик дорогостоящих ОКР;

¹ К значимым были отнесены группы с долей в общей стоимости закупок «инновационных» благ не менее 6%.

3. СТАТИСТИКА ПРИОБРЕТЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ТОВАРОВ...

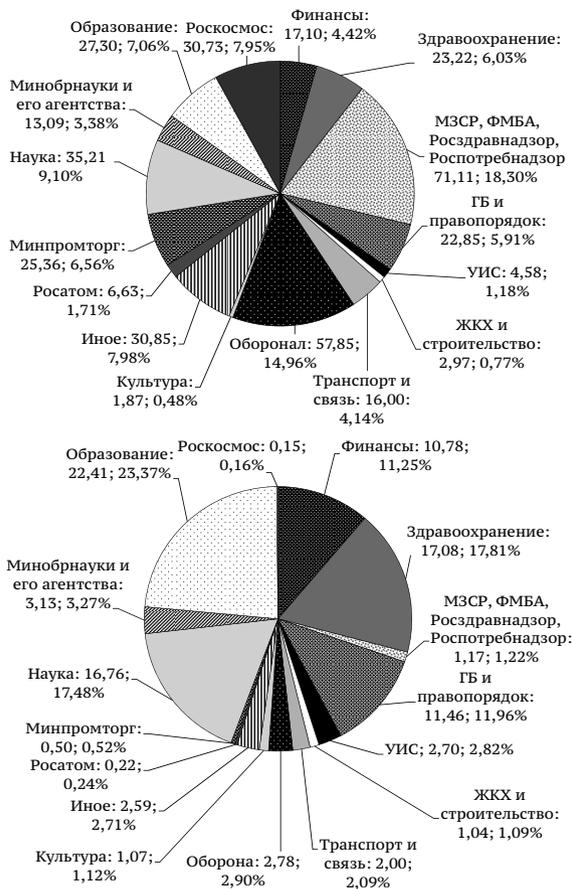


Рис. 3.3. Распределение закупок «инновационных» благ по группам заказчиков, млрд руб., ед.

Источник: собственные расчеты на основе ФБД-2010.

- 6) «образование» (7,1%) — значимый заказчик за счет закупок офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения, в меньшей степени медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов;
- 7) Минпромторг (6,6%) — наряду с Роскосмосом крупный заказчик ОКР;

- 8) «здравоохранение» (6%) — специализация на закупках медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов, а также лекарственных и медицинских средств.

С точки зрения числа заказов к значимым по итогам 2010 г. относились:

- 1) «образование» (23,4% всего числа заказов на «инновационные» блага);
- 2) «здравоохранение» (17,8%);
- 3) «наука» (17,5%);
- 4) «государственная безопасность и правопорядок» (почти 12%);
- 5) «финансы» (11,3%).

Преобладание этих пяти групп вызвано тем, что им было свойственно закупать инновационные блага «малыми порциями».

3.5. ЗАКУПКИ «ИННОВАЦИОННЫХ» БЛАГ ПО СРОКАМ ИСПОЛНЕНИЯ

Сроки исполнения можно определять двумя способами: с точки зрения календарных лет, предусмотренных на исполнение государственных контрактов, и с точки зрения рамок трехлетнего бюджетного цикла.

Оценка по первому способу показывает, что только 5% контрактов имели срок исполнения более 1 года (рис. 3.4), в то время как по стоимости обязательств четверть финансирования приходилась на заказы со сроком исполнения свыше года. Из этого можно сделать вывод, что к среднесрочным и долгосрочным контрактам прибегали только в редких случаях — при осуществлении крупных заказов.

Оценка с точки зрения бюджетного цикла говорит, что заказчики пользуются возможностью осуществлять перенос оплаты обязательств на последующие годы бюджетного цикла. За рамками бюджетного цикла 2010–2012 гг. оказалось около 10,4% контрактов стоимостью 4,5% общего объема обязательств на поставку «инновационных» благ.

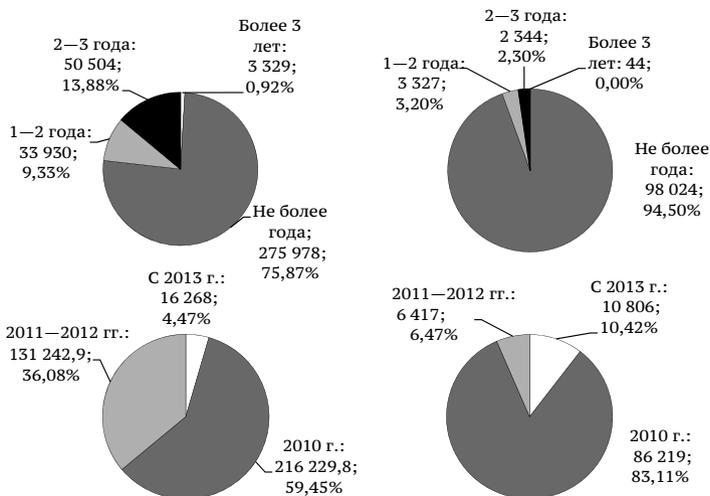


Рис. 3.4. Распределение заказов на «инновационные» блага по срокам и годам исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты на основе ФБД-2010.

3.6. ЗАКУПКИ «ИННОВАЦИОННЫХ» БЛАГ ПО ТИПАМ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР

В рамках анализа заказов на «инновационные» блага по способу размещения авторами были отделены несостоявшиеся торги¹ от закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)².

Как можно видеть (рис. 3.5), около трети стоимости всех контрактов на поставку «инновационных» благ прошло через открытый конкурс — единственную из процедур, предполагавшую состязательность не только по цене, но и по ка-

¹ На основании п. 8–11 и 13 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в ред. от 27 июля 2010 г. (далее — Закон № 94-ФЗ)

² По всем остальным основаниям ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ.

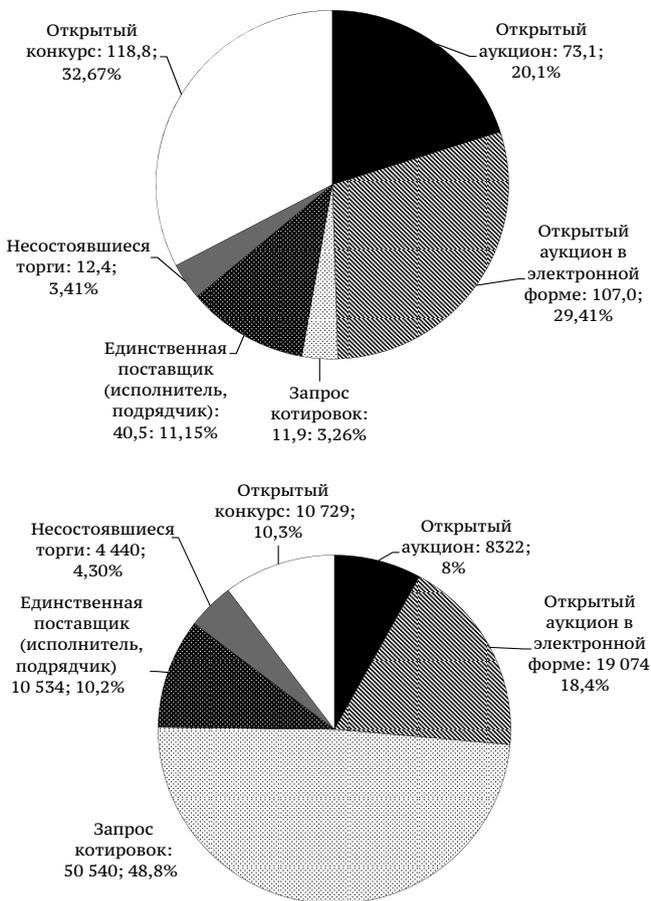


Рис. 3.5. Распределение закупок инновационных благ по способу размещения заказа, млрд руб., ед.

Источник: собственные расчеты на основе ФБД-2010.

чественным характеристикам. Однако только десятая часть всех контрактов прошла через открытый конкурс.

Самым частым способом размещения оказались запросы котировок — почти половина заказов «инновационной» продукции за 2010 г. Но, как и предполагалось по характеру использования этого типа закупочной процедуры, только ма-

лые заказы прошли через запрос (3% стоимости по итогам 2010 г.).

2010 год был единственным годом, когда полноценно сосуществовали открытый аукцион и электронные торги. К электронной форме аукциона прибегали чаще — 18 против 8% числа заказов на «инновационные» блага. Вывод подтверждается при анализе по стоимости заказов — 29 против 20% соответственно.

Также отметим, что было не так много несостоявшихся торгов — только 4% числа контрактов и менее 3,5% всей стоимости. Таким образом, к закупкам у единственного поставщика заказчики «инновационной» продукции прибегали на основаниях иных, чем несостоявшиеся торги. Каждый десятый заказ и каждый десятый рубль, связанные с заказами «инновационных» благ, прошли через изначально неконкурентную процедуру.

4. Исследование особенностей применения закупочных процедур при закупках инновационной продукции

4.1. АНАЛИЗ И РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ, ВЫДЕЛЕНИЕ КАТЕГОРИЙ ДОВЕРИТЕЛЬНЫХ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

4.1.1. ПОНЯТИЕ ДОВЕРИТЕЛЬНОГО БЛАГА. АСИММЕТРИЯ ИНФОРМАЦИИ И УХУДШАЮЩИЙ ОТБОР

Нобелевский лауреат Дж. Акерлоф впервые сформулировал¹ проблему асимметрии информации на рынках товаров, работ, услуг. Согласно его подходу потенциальные исполнители (продавцы) лучше осведомлены о качестве предлагаемых ими товаров, работ, услуг, чем заказчики (поку-

¹ *Akerlof G. A. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism//The Quarterly Journal of Economics. August 1970. V. 84. P. 488–500.*

патели). В этом случае *невозможность* для заказчика *достоверно оценить качество* закупаемых товаров, работ, услуг (далее — благ) может привести к тому, что покупатель не будет готов платить приемлемую цену за более качественное благо. Тогда производителям более качественного блага будет невыгодно предлагать его на рынке вообще. Таким образом, на рынке будут выставлены блага с относительно низкими качественными характеристиками. Эта ситуация была названа Акерлофом неблагоприятным отбором (англ. *adverse selection*) по аналогии с естественным отбором Дарвина, в результате которого «выживают» на рынке только производители некачественного товара.

Однако к подходу Акерлофа следует сделать одно существенное уточнение — не для *всех* благ имеет место *невозможность оценки их качества*. В связи с этим следует, что для благ, по которым имеет место возможность достоверно установить их качество, проблема ухудшающего отбора не может возникнуть. Все же на сегодняшний день деление благ производят не на бинарной основе (возможно/невозможно оценить), а с точки зрения *степени возможности оценить* или величины *издержек измерения* качества этих благ для заказчика.

Понятие издержек измерения ввели Стивен Чен¹ и Йораним Барцель². Согласно их подходу издержки измерения — это издержки, обусловленные получением информации о качестве блага. Эти издержки зависят, с одной стороны, от *характеристик блага*, а с другой — от *способности и возможностей заказчика (или покупателя)* осуществлять издержки измерения. Следует подчеркнуть, что издержки измерения заказчик может нести как в форме самостоятельной оценки качества блага, так и в форме оплаты услуг другому лицу по осуществлению измерений (например, услуги экспертизы). На сегодняшний день, к сожалению, нет исчерпывающей классифи-

¹ Cheung S. A Theory of Price Control//Journal of Law and Economics. 1974. 17. No. 53. P. 53–71.

² Barzel Y. Measurement Costs and the organization of Markets//Journal of Law and Economics. 1982. 25 (1). P. 27–48.

кации издержек измерения. Приведем наиболее подходящую классификацию для целей нашего дальнейшего анализа.

М. Юдкевич¹ предложила классифицировать издержки измерения на следующие категории:

- 1) связанные с непосредственным осуществлением измерения качества благ;
- 2) вызванные неточностью измерения;
- 3) вызванные неправильным выбором параметров измерения.

Последняя категория обращает особое внимание, поскольку при запретительно высоких издержках измерения (невозможность достоверно оценить качество блага целиком) заказчик может проводить оценку определенной части характеристик блага, которые могут быть оценены со сравнительно низкими затратами. Идея оценки качества блага по ограниченному набору репрезентативных характеристик будет обсуждена в параграфе, посвященном анализу типа контрактов на основе измеримых показателей.

Хотя размер издержек измерения может быть разным для одного и того же блага в зависимости от характеристик заказчика, тем не менее можно говорить о том, что те или иные блага в среднем требуют больших или меньших издержек измерения. С этой точки зрения все блага принято разделять на:

- 1) исследуемые блага (англ. *search goods*)²;
- 2) опытные блага (англ. *experience goods*);
- 3) доверительные блага (англ. *credence goods*)³.

¹ Юдкевич М. М. Издержки измерения и эффективность института посредников на рынке доверительных товаров // Экономический журнал Высшей школы экономики. 1998. Т. 2. № 3. С. 358–378.

² Понятия исследуемых и опытных благ ввел Нельсон. Nelson P. Information and consumer behaviour // Journal of Political Economy. March/April 1970. 78. No. 2. P. 311–329.

³ Понятие доверительных благ ввели Дарби и Карни. Darby M. R., Karni E. Free competition and the optimal amount of fraud // Economica. 1973. No. 12. P. 67–88.

Исследуемыми благами называют те товары, работы, услуги, качество которых может быть оценено заказчиком еще до их покупки.

Характеристики опытных благ могут быть измерены только после заключения контракта на поставку — в процессе эксплуатации объекта.

Качество доверительных благ не может быть измерено ни на этапе до заключения контракта, ни на этапе эксплуатации. Принято говорить о том, что в силу технической, технологической, научной сложности доверительные блага имеют для заказчика запретительно высокие издержки *самостоятельного* измерения их качества. В силу последнего утверждения без привлечения экспертов оценка качества блага, как правило, невозможна (табл. 4.1).

Таблица 4.1. Классификация благ с точки зрения издержек измерения их качества

Характеристика	Исследуемое благо	Опытное благо	Доверительное благо
Издержки измерения при выборе исполнителя	Низкие	Средние	Высокие
Издержки измерения на этапе приемки заказа	Низкие	Низкие	Высокие
Необходимость привлечения экспертов для оценки качества	Низкая	Средняя	Высокая
Вероятность возникновения ухудшающего отбора	Нулевая	Средняя	Высокая

Источник: составлена авторами на основе вышеприведенных научных статей.

Возвращаясь к проблеме ухудшающего отбора, следует утверждать, что она *может* быть характерна для рынков опытных и доверительных благ. При государственных закупках ухудшающий отбор выражается в том, что заказчик даже при добросовестном поведении может столкнуться с поставкой блага, не соответствующего его ожиданиям качества. Эта ситуация будет иметь место в том случае, если при сопоставлении заявок на основе ценового критерия заказчик не будет иметь возможности удостовериться качество предоставляемого блага.

Другими словами, при значительных издержках измерения качества закупаемого блага государственный заказчик при выборе заявки с минимальной предложенной ценой может заключить контракт с исполнителем, который *заведомо* собирался предоставить благо по качеству ниже уровня, ожидаемого заказчиком. Такое поведение исполнителя называется оппортунистическим¹. Источником для такого рода поведения служит то, что заказчик не смог в техническом задании в рамках определенного контракта *подробно и четко идентифицировать требования* к предоставляемому благу. В этом случае попытка оспорить через третью сторону (в лице суда или какого-либо органа в сфере контроля закупок) будет невозможна, поскольку формально контракт не был нарушен.

Таким образом, очевидным способом сдерживания оппортунистического поведения заказчика является составление подробных технических заданий. Однако, как показали Крокер и Рейнольдс², транзакционные издержки составления *полного* контракта могут оказаться столь значительными, что прописать все возможные условия, в том числе касательно качества блага, будет неоправданно затратным.

При закупках доверительных благ проблема исполнения контрактных обязательств по уровню качества блага усугубляется еще и тем, что заказчик оказывается перед лицом запретительно высоких издержек измерения качества на этапе приема заказа, т. е. он не может удостовериться самостоятельно, было ли поставлено благо должного качества, даже если контракт описывает качественные характеристики подробно. В этом случае заказчику будет довольно затратно и трудоемко оспорить результаты при разбирательстве с участием третьей стороны.

¹ Определение оппортунистического поведения см. в: Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Вып. 3.

² Crocker K. J. and Reynolds K. J. The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement // The RAND Journal of Economics. Spring, 1993. Vol. 24. No. 1. P. 126–146.

Как можно видеть из приведенного выше обзора, проблемы ухудшающего отбора наиболее актуальны в ситуации с закупками доверительных благ. Заказчик может не получить более качественное благо, даже будучи готовым платить за него более высокую цену, в том случае, если он не уверен в том, что заплатит более высокую цену за *действительно* более качественное благо.

Далее будут проанализированы варианты решения, накопленные на сегодняшний день экономической теорией применительно к проблеме ухудшающего отбора:

- 1) привлечение экспертов для оценки качества благ¹;
- 2) применение механизмов негативной и позитивной репутации исполнителя (продавца)²;
- 3) использование различных форм контрактов (помимо контрактов с фиксированной ценой)³.

Вышеприведенные варианты решения могут применяться как при контрактных взаимоотношениях частных лиц, так и при государственных закупках. В связи с этим отдельно будут рассмотрены специфические механизмы предотвращения ухудшающего отбора при государственных закупках — выявление аномально низкой цены и способы оценки заявок при размещении заказа.

4.1.2. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Как было показано выше в теоретическом обзоре, для доверительных благ издержки самостоятельной оценки заказчи-

¹ *Taylor C.R.* The Economics of Breakdowns, Checkups, and Cures // *Journal of Political Economy*. Feb. 1995. Vol. 103. No. 1. P. 53–74.

² *Loureiro-Garcia M.L.* Reputation and credence goods // *Washington State University*. Dec. 2000. UMI 3 007 504.

³ *Weitzman M.L.* Efficient incentive contracts // *The Quarterly Journal of Economics*. 94 (4). 1980. P. 719–730.

ком¹ качества блага запретительно высоки. Поэтому может иметь смысл перенести издержки измерения на экспертов, специализирующихся в рамках определенной предметной области. В этом случае издержки измерения для заказчика будут равны величине оплаты услуг специалистов.

При закупках доверительных благ услуги экспертов могут быть востребованы на этапе формирования технического задания и на этапе осуществления приемки результатов (рис. 4.1). Обратимся прежде к этапу формирования технического задания.

Привлечение экспертов на этапе формирования технического задания

На этом этапе заказчик должен осуществить переход от формулирования потребности к тому, каким конкретным способом она может быть удовлетворена. Поясним это на строительных работах как типичном примере доверительных благ.

Для обеспечения потребности «построить здание» заказчик вынужден обратиться к эксперту для проектирования объекта. После получения информации от проектировщика-эксперта заказчик формулирует запрос на строительство. Принято говорить, что в случае доверительных благ имеют место два рынка: рынок информации о благе и рынок собственно блага². В нашем примере в первом случае это рынок проектов (проектно-сметной документации), а во втором — рынок строительных работ. Таким образом, формирование технического задания выступает как покупка на рынке информации о необходимых заказчику характеристиках доверительного блага, а закупка по данному техническому заданию — как операция на рынке самого блага.

¹ Если заказчик достаточно квалифицирован, чтобы самостоятельно провести оценку качества блага, то данное благо не является для него доверительным по определению.

² Юдкевич М. М. Издержки измерения и эффективность института посредников на рынке доверительных товаров. С. 358–378.

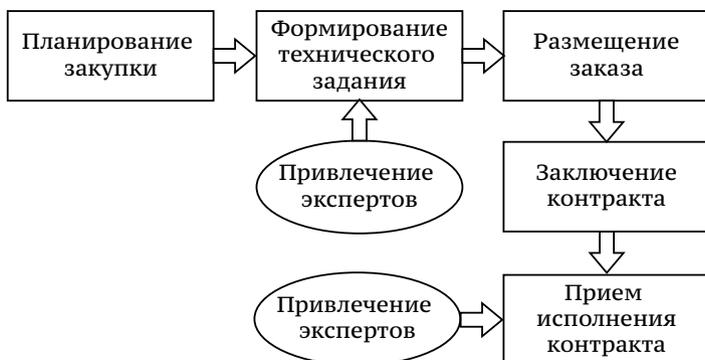


Рис. 4.1. Этапы закупочного процесса

Источник: составлено авторами.

Для оценки эффективности привлечения экспертов на этапе формирования технического задания в сравнении с другими альтернативными вариантами решения проблемы ухудшающего отбора значение имеет то, насколько эксперт заинтересован в представлении достоверной информации заказчику. Поскольку информация о характеристиках доверительного блага сама по себе является доверительным благом, т.е. для заказчика запретительно высоки издержки измерения достоверности этой информации¹, то у эксперта есть возможность для оппортунистического поведения. Проанализируем факторы, определяющие вероятность оппортунистического поведения эксперта, и формы, в которых оно может выражаться.

При получении информации о необходимых качественных характеристиках и объемах доверительного блага заказчик может столкнуться с двумя типами оппортунистического поведения эксперта²:

¹ Можно утверждать, что заказчик вынужден «принимать на веру» экспертные суждения.

² *Causholli M.* Audits as credence goods: what do auditors know and how do they use their information// University of Florida. 2009. UMI 3385 913.

- 1) определение качественных характеристик и объемов доверительного блага на уровне *выше необходимого*¹ для заказчика с точки зрения соотношения затрат и результата (англ. *overtreatment*);
- 2) определение качественных характеристик и объемов доверительного блага на уровне *ниже необходимого* для заказчика с точки зрения соотношения затрат и результата (англ. *undertreatment*).

С точки зрения стимулов эксперта существенным является то обстоятельство, действует ли эксперт на обоих рынках. Поставщик на рынке доверительного блага часто накапливает необходимую квалификацию, которая подспудно позволяет ему оказывать экспертные услуги касательно этого блага. Это видно на примере технического обслуживания и ремонта автомобилей. В технических мастерских диагностика и собственно услуги по ремонту и обслуживанию могут быть осуществлены одним и тем же лицом. В этом случае, как заметил В. Эмонс², у эксперта могут возникнуть стимулы к предоставлению избыточного объема или избыточных характеристик блага с точки зрения действительных потребностей заказчика. Тогда привлечение эксперта, если он может оказаться потенциальным исполнителем государственного контракта, может привести к тому, что заказчик получит доверительное благо избыточного качества. Либо возможна ситуация, когда эксперт специфицирует такие качественные характеристики у блага, что единственным возможным поставщиком окажется сам эксперт.

Обратная ситуация, когда эксперт может определить потребности в техническом задании в виде качественных характеристик ниже от действительно требуемого уровня, может иметь место, если эксперт не участвует в дальнейшем размещении

¹ Здесь следует подчеркнуть, что имеется в виду отклонение от требуемого уровня в результате сознательного введения в заблуждение заказчика, а не профессиональной ошибки эксперта.

² *Emons W. Credence Goods and Fraudulent Experts// The RAND Journal of Economics. Spring. 1997. Vol. 28. N 1. P. 107–119.*

государственного заказа и у него нет стимулов к представлению достоверной (исчерпывающей) информации заказчику.

Так, на этапе формулирования технического задания попытка избежать оппортунистического поведения обоих типов приводит к двум, казалось бы, взаимоисключающим решениям. Так, риск включения избыточных качественных характеристик требует разделения составления технического задания и исполнения государственного контракта, заключенного на его основе. В свою очередь риск исключения необходимых качественных характеристик подразумевает допуск составителя технического задания до участия в размещении.

Решить данное противоречие можно двумя способами:

- 1) через обращение к нескольким экспертам;
- 2) через создание стандартов предоставления доверительного блага и разработку библиотеки типовых контрактов.

Начнем с последнего способа. Типовые контракты и стандарты предоставления благ являются более предпочтительным способом, поскольку позволяют добиться большой экономии на оплате экспертных услуг при составлении технического задания (эксперты не будут привлекаться каждый раз при закупках одного и того же доверительного блага).

Однако у этого способа есть существенный недостаток — он эффективен именно при повторяющихся закупках одного и того же доверительного блага. Таким образом, для закупок инновационных доверительных благ, включая результаты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, *типового контракта не может быть по определению.*

В случаях когда доверительное благо неоднородно по качественным характеристикам, составление технического задания критично с точки зрения возможности организации конкурентного отбора на этапе размещения заказа, поскольку ряд исполнителей может просто не предоставлять благо с определенными характеристиками. При этом нельзя утверждать, что таким образом отсеиваются поставщики блага с заведомо худшими характеристиками. Исходя из этого мо-

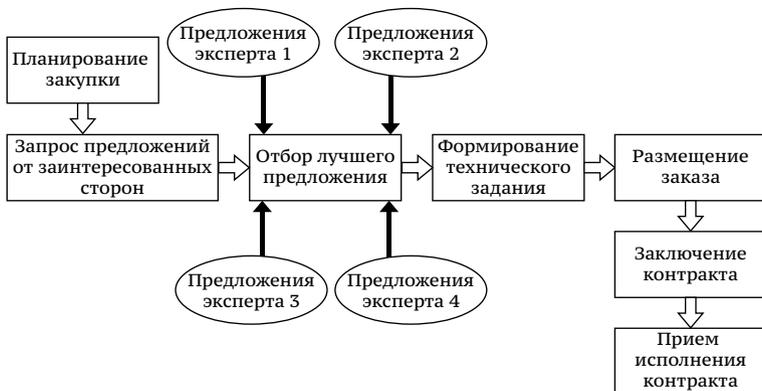


Рис. 4.2. Этапы закупочного процесса

Источник: составлено авторами.

жет оказаться эффективным перенос центра тяжести конкурентного отбора с этапа размещения заказа на этап формирования технического задания (рис. 4.2).

При такой схеме проведения закупок доверительных благ наличие конкуренции между экспертами¹ способствует раскрытию ими информации о действительно необходимых заказчику качественных характеристиках и об объеме предоставляемого блага.

Ключевыми моментами для двухэтапного отбора являются:

- вопрос о вознаграждении победителя этапа отбора предложений;
- возможность конкурентного отбора на этапе размещения заказа на основе сформулированного технического задания.

При обращении к одному эксперту возникал риск того, что он сформулирует техническое задание так, что только он

¹ Проблема сговора между экспертами, а также способы его предотвращения будут рассмотрены в параграфе 4.1.5, пока же будем предполагать его отсутствие.

и сможет его исполнить. При этом заказчик не мог распознать этого в силу запретительно высоких издержек измерения информации, представленной экспертом.

В случае отбора предложений заказчик может *заведомо* выбрать такой вариант технического задания, что только предложивший его эксперт и будет в силах его выполнить качественно. В этом случае будет иметь место закупка у единственного источника.

Приведем пример крайней ситуации, когда любое выбранное предложение будет безальтернативным при выборе исполнителя на этапе размещения. Это финансирование производства фильмов/мультфильмов. Каждое предложение (сценарий) может быть осуществлено только с разрешения собственника сценария. Достаточно абсурдным выглядит ситуация, когда Министерство культуры проводит открытые конкурсы на производство художественных (мультипликационных) фильмов по техническому заданию, где четко сформулировано, какой именно фильм (мультфильм) надо снимать. Например, в 2010 г. Министерством культуры был проведен открытый конкурс на производство «Смешариков-7» и, естественно, победителем конкурса стало ООО «Смешарики».

В этом случае вопрос о вознаграждении за лучшее предложение не будет стоять, поскольку победителю достается контракт на исполнение. Однако стоит ли вознаграждать эксперта-победителя, если существует вероятность того, что исполнителем по контракту окажется не он?

Если эксперты обладают различными частными знаниями (ноу-хау) о том, какие именно характеристики доверительного блага нужны для удовлетворения потребности заказчика, то, безусловно, вознаграждение необходимо. Скажем, в научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах правильная постановка научной проблемы порой уже подсказывает возможные пути ее решения. Поэтому если эксперт уверен, что идеи, являющиеся частью его сугубо частного знания (англ. *private knowledge*), могут быть реализованы конкурентами, то стимулов к раскрытию информации у него нет. Конкуренция между экспертами способ-

ствуует получению общего знания (англ. *common knowledge*) нескольких членов сообщества, в то время как частное знание одного является источником информационной ренты данного эксперта. Эти соображения подталкивают к выводу о том, что вознаграждать победителя необходимо, чтобы стимулировать эксперта к раскрытию его частного знания.

В таком случае встает другой вопрос: каким образом определить размер вознаграждения за представленную информацию? Здесь может иметь место так называемый информационный парадокс Эрроу (англ. *Arrow information paradox*)¹, согласно которому, чтобы дать оценку стоимости приобретаемой информации, заказчику необходимо ознакомиться с ней. В этом случае он сумеет сформулировать представление о максимальной цене, которую он готов был бы заплатить за информацию. Иначе возникает риск переплаты заказчиком. Однако если он получает ее, то у него появляется возможность повести себя оппортунистически и снизить вознаграждение. Тогда возникает риск недоплаты эксперту, поскольку «продавец может вернуть себе, предположим, автомашину, но, сообщив покупателю какую-либо информацию, он не может забрать ее обратно»².

Конкуренция при определении вознаграждения вряд ли будет способствовать его справедливой оценке, поскольку эксперты располагают частными знаниями. Конкурентный отбор по цене предложения приведет к тому, что заказчик получит минимальную цену за общее для всех участвующих в отборе предложений экспертов знание, поскольку только относительно него будет идти соревнование. В то же время относительно частных знаний экспертов может иметь место ухудшающий отбор, поскольку более дешевые предложения не будут содержать качественное частное знание.

¹ *Takenaka*. Patent Law and Theory: A Handbook of Contemporary Research. Research Handbooks in Intellectual Property. Edward Elgar Publishing. 2008. P. 4–5.

² Эрроу К. Восприятие риска в психологии и экономической науке // THESIS (Теория и история экономических и социальных институтов и систем). 1994. № 5. Вып. 5.

Установление твердой цены (англ. *fixed price*) также проблематично, поскольку могут быть отсечены качественные предложения, если вознаграждение окажется низким, или может иметь место переплата, если заказчик ошибочно завысил его.

Привязка вознаграждения к цене контракта на предоставление собственно блага может оказаться предпочтительной при условии, что на этапе размещения ценовой критерий будет включен в критерии оценки заявок.

Возможно комбинирование привязки к цене итогового контракта и фиксированного размера вознаграждения. Способы ценообразования по государственным контрактам подробно будут рассмотрены в параграфе 4.1.4, посвященном формам контрактации при государственных закупках доверительных благ.

Привлечение экспертов на этапе приема результатов государственного контракта

В предыдущем параграфе была рассмотрена свойственная рынкам доверительных благ проблема того, что заказчик не может определить, какие из качественных характеристик данного блага ему, собственно, нужны. В этом параграфе речь пойдет о том, что в силу запретительно высоких издержек измерения заказчик не может определить, удовлетворяют ли поставленные блага заявленным характеристикам. Для исследуемых благ заказчик может провести оценку качества самостоятельно сразу при приемке, для опытных благ — спустя некоторое время после приемки, для доверительных благ теоретически никогда не может провести оценку. Получение блага качеством ниже предписанного контрактом — это третья форма оппортунистического поведения, характерная для рынков доверительных благ (англ. *overcharging*)¹. В этом параграфе будем обсуждать привлечение экспертов как способ предотвращения такого рода оппортунистического поведения.

¹ *Causholli M. Audits as credence goods: what do auditors know and how do they use their information// University of Florida. 2009. UMI 3385 913.*

Для стадии приема результата существенное значение имеет, кто будет привлекать эксперта. В этой роли может выступать заказчик, у которого возникли сомнения в правильном исполнении контрактных обязательств, а также уполномоченный орган в сфере контроля государственных закупок.

В первом случае поведение заказчика определяет то, насколько он заинтересован в качественном результате, поведение же контролера — то, насколько он заинтересован в выявлении фактов нарушения. Если заказчик заинтересован в получении качественного результата, то функция контролера сводится к оценке экономичности данной закупки. Однако в случае доверительного блага оценка последнего показателя является затратной в смысле издержек измерения. Если заказчик не был действительно заинтересован в качестве доверительного блага, то функции контроля расширяются за счет оценки качества результата государственного контракта.

Однако следует помнить, что, предоставляя заказчику возможность экспертной оценки результата, мы, с одной стороны, можем добиться от него более качественного контроля за ходом исполнения контракта при условии достоверной угрозы быть пойманным на нарушении его условий, а с другой — даем ему инструмент для давления на поставщика.

Таким образом, эффективность контроля исполнения определяется величинами ошибок первого и второго рода¹. Вероятностью ошибки первого рода в нашем случае будет вероятность того, что исполнитель государственного контракта будет ложно обвинен в нарушении условий контракта. Вероятностью ошибки второго рода будет вероятность того, что исполнитель в случае нарушения им контрактных обязательств не понесет ответственности. Исходя из этих определений можно сказать, что закупка доверительных

¹ См.: Шаститко А. Е. Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 10.

благ характеризуется высокой вероятностью ошибки второго рода. В таких случаях низкую вероятность наказания пытаются компенсировать за счет увеличения его тяжести¹. Однако следует понимать, что это эффективная мера только при нулевой вероятности ошибки первого рода, потому что при повышении тяжести наказания увеличиваются и ожидаемые потери от неправомерного наказания, что снижает сдерживающую силу наказания, поскольку исполнитель, понимая, что, действуя добросовестно, он может понести наказание, не будет вести себя добросовестно.

Другим существенным фактором эффективности привлечения экспертов на стадии приема государственно-го контракта на рынках доверительных благ является размер экспертного вознаграждения. Целевой задачей при привлечении экспертов является создание достоверной угрозы применения санкции за неисполнение контрактов за счет привлечения эксперта. Однако следует понимать, что привлечение эксперта будет иметь смысл, только если ожидаемый эффект от его привлечения превысит затраты, связанные с этим. Стоимость услуг зависит от числа действующих на данном рынке игроков, которая предопределяет и возможность сговора между ними. В последнем случае будет иметь место как завышение стоимости услуг, так и увеличение ошибки второго рода. Данную проблему можно было бы решить условными выплатами, когда эксперту платят бонус, если он выявит несоответствие качества исполнения контракта предписанным обязательствам. Однако такие условные выплаты, снижая вероятность ошибки второго рода, повышают вероятность ошибки первого рода, поскольку эксперт заинтересован в ложном обвинении. В этом случае возникает необходимость организации оспаривания заключения эксперта по качеству исполнения контракта.

¹ *Becker G. S. Crime and punishment: an economic approach*//Journal of Political Economy. 1968. 76. P. 120–138.

4.1.3. Возможности и ограничения применения репутации как критерия допуска или/и оценки заявок при закупках доверительных товаров, работ, услуг

Репутация исполнителя в экономической литературе определяется главным образом двумя способами:

- 1) накопленной в виде сигналов информацией о качестве предоставленных определенным исполнителем благ (*история его действий*)¹.
К этой категории репутационных сигналов относятся, например, кредитно-ссудные истории заемщика, предоставление благ под торговой маркой и т. п.;
- 2) накопленной в виде сигналов информацией о ресурсах, включая человеческий капитал (навыки, профессионализм), используемых поставщиком при выполнении контракта (*квалификация исполнителя*)².

Оба определения не противоречат, а, скорее, дополняют друг друга, но для целей нашего дальнейшего анализа эти два способа определения репутации следует разделить. Для начала обсудим экономические эффекты существования репутации исполнителей на рынке.

Согласно Шапиро³, репутация выступает как механизм, позволяющий заказчику сэкономить на издержках измерения качества блага. Заказчик не просто покупает благо, он покупает его именно у определенного исполнителя, тем самым гарантируя себя от оппортунистического поведения с его стороны. Исполнителю в свою очередь выгодно наличие позитивной репутации, если он ожидает неоднократных вза-

¹ McCluskey J.J., Loureiro M.L. Reputation and Production Standards//Journal of Agricultural and Resource Economics. 2005. 30 (1). P. 1–11.

² Loureiro-Garcia M.L. Reputation and credence goods// Washington State University. Dec. 2000. UMI: 3 007 504.

³ Shapiro C. Premiums for high quality products and seller reputation//The Bell Journal of Economics. 1982. 13. P. 20–35

Издержки предоставления <i>дополнительных</i> качественных характеристик		Издержки предоставления блага <i>низкого</i> качества
Потери от необходимости нести издержки измерения	Готовность заказчика платить за <i>дополнительные</i> качественные характеристики	Готовность заказчика платить за благо <i>низкого</i> качества

Рис. 4.3. Ухудшающий отбор на рынке при отсутствии репутации

Источник: составлено авторами.

имодействий с заказчиками в виде заключенных контрактов, а также имеет возможность капитализировать часть этой экономии потенциального заказчика на издержках измерения. Эта капитализированная часть выражается в большей цене для заказчика в сравнении с теми, кто не имеет вовсе или имеет меньшую репутацию на рынке. Таким образом, репутация является эффективным механизмом предотвращения различных видов оппортунистического поведения исполнителя, если он и заказчик получают ненулевые выгоды от ее существования, выражающиеся в распределении экономии на издержках измерения между собой.

На рис. 4.3 проиллюстрирована ситуация ухудшающего отбора при отсутствии репутации, когда для заказчика издержки измерения снижают готовность платить за дополнительные качественные характеристики до уровня ниже издержек производителя, связанных с предоставлением этих характеристик. В этом случае на рынке будет выгодно реализовывать только блага с низким качеством.

На рис. 4.4 показана ситуация, когда экономия на издержках измерения при наличии репутации увеличивает готовность платить заказчика, но в размере недостаточном, чтобы покрыть издержки исполнителя на предоставление более качественного блага.



Рис. 4.4. Неэффективная репутация

Источник: составлено авторами.

Наконец, на рис. 4.5 можно видеть наличие суммарного выигрыша от репутации для исполнителя и заказчика, когда эффект от репутации достаточен, чтобы покрыть издержки предоставления качественных характеристик, а следовательно, будет отсутствовать ухудшающий отбор.

Размер экономии на издержках измерения зависит от типа благ. Для исследуемых благ репутация как механизм сдерживания не имеет смысла, поскольку издержки измерения для них как таковые незначительны. В то же время для опытных и доверительных благ репутация может оказаться действенным способом сдерживания оппортунистического поведения исполнителя.

В частности, Делларокас и др.¹ утверждают, что репутация может выступать хорошим инструментом сдерживания оппортунистического поведения исполнителя на рынках опытных благ. На примере с выбором отеля, где турист может остановиться, они демонстрируют, как обратная связь

¹ Dellarocas C., Dini F., Spagnolo G. Designing reputation mechanisms. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006. P. 446–482.

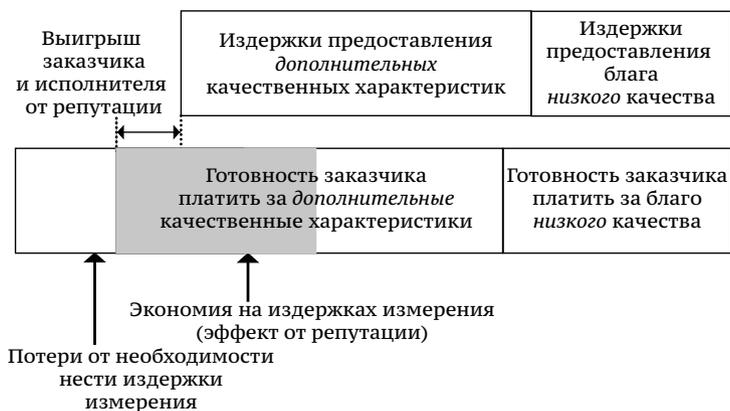


Рис. 4.5. Эффективная репутация

Источник: составлено авторами.

в виде отзывов тех, кто уже побывал в определенном отеле, дисциплинирует его владельцев, сдерживая их от оказания некачественных услуг. Однако авторы, не обсуждая в явном виде перспективы применения механизмов обратной связи для закупок доверительных благ, утверждают, что этот механизм эффективен в случаях, когда заказчики могут оценивать качество спустя определенное время после покупки блага.

Таким образом, эффективность обратной связи как фактора, сдерживающего оппортунистическое поведение исполнителя при покупке доверительных благ, ограничена тем, что заказчики оказываются перед лицом запретительно высоких издержек измерения качества на этапе после покупки блага. Соответственно эффективность репутации напрямую зависит от того, как качественно осуществляется приемка результатов ранее исполненных государственных контрактов, а также от того, как налажено распространение информации о предшествующих контактах.

Тем не менее следует оговориться, что Делларокас и др. по сути обсуждали эффективность репутации как истории поведения исполнителя, вовсе не касаясь репутации как сигнала

о квалификации исполнителя. Также важным моментом, согласно Делларокасу и др., в понимании применения репутации как истории в закупочной деятельности является то, что информация о репутации поставщика необязательно должна основываться на собственных представлениях заказчика о предыдущих взаимодействиях с данным исполнителем.

Эффективность репутации как оценки квалификации исполнителя зависит от наличия и качества доступных показателей, которые предоставляются экспертами вовне из их профессиональной среды («знаки отличия»). Примерами такого рода показателей могут служить в случае научных исследований число публикаций по данной тематике, индексы цитируемости публикаций, наличие ученых степеней, наград и премий от профессионального сообщества¹.

Другой важной группой квалификационных сигналов являются разного рода разрешения на ту или иную деятельность — лицензирование, сертификация, членство в саморегулируемых организациях. Собственно говоря, одним из теоретических обоснований существования таких «трудовых» разрешений на определенных рынках оказывается то, какое благо с точки зрения издержек измерения предоставляется потребителям на данном рынке — исследуемое, опытное или доверительное². Так, на рынках доверительных благ должна существовать та или иная форма регулирования.

Оба класса квалификационных сигналов строятся на принципе самоотбора потенциальных исполнителей. Исполнителю, который может осуществить поставку блага с качественными характеристиками, будет выгодно производить сигналы о своей квалификации (при этом именно те сигналы, которые могут восприниматься «неэкспертами»), если он за это будет вознаграждаться в размерах больших, чем его затраты на производство этих сигналов.

¹ Goldfarb B. The Effect of Government Contracting on Academic Research: An Empirical Analysis of Reputation in Research Procurement. University of Maryland, 2006.

² Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования/под ред. П. В. Крючковой. М.: ТЕИС, 2005.

Итак, мы перешли к другому важному вопросу — о том, как при наличии эффективной репутации делится суммарный выигрыш между исполнителем и заказчиком. Другими словами, насколько экономично может быть применена репутация как механизм сдерживания оппортунистического поведения. Безусловно, это зависит от степени конкуренции между исполнителями, обладающими репутацией. Чем сильнее она, тем меньше от выигрыша уходит исполнителю. Здесь мы не будем обсуждать проблему сговора как фактора, снижающего конкуренцию, оставив ее изложение для параграфа 4.1.5. Вместо этого уделим внимание вопросу допуска новых игроков, которые имеют нулевую репутацию на рынке.

Отрицательным моментом применения репутации является то, что она служит барьером для входа новых игроков¹. Этот барьер тем выше, чем больше экономия на издержках измерения производится репутацией. В связи с этим Делларокас и др.² предлагают вменять новым исполнителям так называемую репутацию входа (англ. *introductory or entry reputation*) при государственных закупках. Однако их анализ показал, что вменение репутации может быть эффективным, если:

- низки издержки оценки исполнения контракта, по которому вменяется репутация, а также исполнения последующих заказов, что, собственно говоря, не выполняется для доверительных благ;
- имеют место высокие транзакционные издержки от смены «имени», так как иначе исполнители с негативной репутацией будут менять вывески, а заказчики столкнутся с проблемой фирм-однодневок.

Как можно заключить, вменение некоторого базового уровня репутации для закупок доверительных благ обуслов-

¹ *Kjerstad Eg., Vagstad S.* Procurement auctions with entry of bidders // International Journal of Industrial Organization. 2000. No. 18. P. 1243–1257.

² *Dellarocas C., Dini F., Spagnolo G.* Designing reputation mechanisms. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press. 2006. P. 446–482.

лено сравнительно большими рисками. Однако следует отметить, что барьеры существенны для репутации-истории, поскольку она по определению равна нулю для вновь пришедших. В случае репутации-квалификации она не будет равна нулю для тех, кто не имел опыта исполнения государственных контрактов.

В качестве резюме всего вышеописанного попытаемся дать ответ на вопрос: в каком виде репутация должна быть включена в отбор исполнителей по контрактам на поставку доверительных благ — в виде критерия и /или оценки заявки (табл. 4.2)?

Таблица 4.2. Применение типов репутации как критериев допуска и оценки заявок при закупках доверительных благ

Тип репутации	Критерий допуска	Критерий оценки
Квалификация участника размещения	Рекомендуется применять в случае легальных ограничений на вход участников на рынок блага (лицензии, членство в СРО и т.п.). Возможно применение как квалификации потенциала исполнителя при условии наличия доступных и понятных заказчику показателей, выработанных внутри экспертного сообщества	Возможно применение как квалификации потенциала исполнителя при условии наличия доступных и понятных заказчику показателей, выработанных внутри экспертного сообщества
История исполнений участника размещения	Не рекомендуется использовать вовсе для закупок доверительных благ	Может использоваться с низким весом — до 5% общего рейтинга заявки

Источник: составлено авторами.

Репутацию-историю как таковую использовать в качестве критерия допуска считаем нецелесообразным, особенно при размещении заказов на доверительные блага. Ее применение в качестве критерия допуска, во-первых, задает большую высоту барьера, чем если бы репутация-история применялась как критерий оценивания заявки (в последнем случае новые

игроки могли бы дать меньшую цену, осуществив своего рода инвестиции в свою репутацию), во-вторых, несет большие риски, связанные с ошибками первого и второго рода при оценивании исполнения контракта (см. параграф 4.1.2). Как отмечалось выше, критерий репутации-истории предпочтительнее при закупках опытных благ, поскольку для них ниже издержки измерения качественных характеристик, а следовательно, выше достоверность оценки качества исполнения.

Использование репутации-истории как критерия оценки допустимо, хотя и обусловлено качеством осуществления приемки результатов прежде исполненных контрактов. В силу этого следует оставить на усмотрение заказчика использование этого критерия, но с весом меньшим, чем у квалификационной компоненты репутации.

Что касается репутации-квалификации, то здесь уместно применять эту компоненту в качестве критерия допуска, если на рынке данного блага имеют место те или иные формы легальных ограничений входа на него (членство в саморегулируемых организациях, лицензирование деятельности и т. п.). Если же речь идет о квалификации в виде оценки качества ресурсов исполнителя, то ее целесообразно использовать в обоих видах, поскольку в отличие от репутации-истории она не создает барьеров именно для участия в государственных контрактах на поставку данного типа благ. Однако стоит оговорить, что такого рода квалификацию можно применять только при условии наличия внутренней системы показателей оценки экспертным сообществом качества деятельности своих членов и при условии, что эти показатели доступны и понятны заказчику, пребывающему вне этого экспертного сообщества.

4.1.4. ВЫБОР ФОРМЫ КОНТРАКТАЦИИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЗАКУПОК ДОВЕРИТЕЛЬНЫХ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Техническая, научная или иная сложность доверительного блага может привести к тому, что заказчик неверно сформулирует техническое задание и столкнется с тем, что испол-

нитель поставит благо с характеристиками, не отвечающими его потребностям. В параграфе 4.1.1 мы уже обсуждали привлечение экспертов на этапе составления технического задания как возможный способ избежания данных проблем. В этом параграфе будет проанализировано, как через выбор формы контрактации (табл. 4.3) заказчик может предотвратить оппортунистическое поведение исполнителя.

Таблица 4.3. Основные типы контрактов с точки зрения ценообразования

Тип контракта	Предмет переговоров до заключения контракта	Предмет переговоров после заключения контракта
Контракт с фиксированной ценой	Цена Качественные характеристики	Отсутствует
Стимулирующий контракт	Размер фиксированного вознаграждения Размер привязки к издержкам исполнителя Размер привязки к конкретным количественным показателям Предварительные качественные характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Размер принимаемых к зачету заказчиком затрат • Итоговые качественные характеристики
Контракт с возмещением затрат	Целевые размеры затрат исполнителя Предварительные качественные характеристики	Размер принимаемых к зачету заказчиком затрат Итоговые качественные характеристики

Источник: составлено авторами.

Контракты с фиксированной ценой

Контракт с фиксированной ценой (англ. *fixed-price contract*)¹ — это соглашение, при котором заказчик обязуется выплатить

¹ *Bajari P., Tadelis S.* Procurement contracts: Fixed price vs. Cost Plus. Stanford University, 1999.

фиксированное вознаграждение за предоставление исполнителем контракта блага с качественными характеристиками, predetermined техническим заданием.

Это самый распространенный тип контракта, применяемый при государственных закупках в США, но при этом при закупках сложных в описании типов товаров, работ, услуг к нему прибегают значительно реже¹. При заключении этого типа контракта исполнитель берет на себя все издержки, связанные с предоставлением этого блага. Таким образом, все выгоды от сокращения издержек получает только исполнитель. В силу этого у него могут возникнуть стимулы предоставить благо с худшими качественными характеристиками, с тем чтобы сэкономить на издержках. Учитывая природу доверительного блага, данная проблема остро встает при закупках, поскольку заказчик не может самостоятельно определить качественные характеристики блага на этапе приема контракта.

На поведение исполнителя могут существенно повлиять также условия экономической среды. Скажем, внешние шоки могут привести к тому, что в прежних условиях, когда заключался контракт с фиксированной ценой, исполнителю было выгодно предоставлять благо с качественными характеристиками, а после изменения этих условий для него может стать убыточным исполнять контракт надлежащим образом.

По этим причинам применяют разновидность контракта с фиксированной ценой — контракт с индексируемой фиксированной ценой (англ. *fixed-price contract with economic price adjustment*). Ключевым моментом его использования является составление формулы цены, которая бы привязывала ее к тем условиям среды, изменение которых могло существенно повлиять на издержки исполнителя данного контракта. Основная сложность здесь — как достоверно оценить необходимую коррекцию с учетом изменения того или ино-

¹ Crocker K.J and Reynolds K.J. The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement//The RAND Journal of Economics. Spring, 1993. Vol. 24. No. 1. P.126–146.

го фактора? По этой причине корректировку проводят в основном с учетом либо индексов цен товаров, работ, услуг, используемых при производстве данного блага, либо инфляции. Таким образом, заказчик берет на себя риски от изменения условий экономической среды, стараясь снизить тем самым риски, связанные с ненадлежащим исполнением контракта.

Однако следует отметить один важный момент при использовании контрактов с фиксированной ценой. При наличии конкуренции на торгах при сопоставимом качестве всегда побеждает тот, кто оптимистичнее всех оценивал свои издержки исполнения контракта, а следовательно, мог дать меньшую *фиксированную* цену. Эту ситуацию «избыточно-го оптимизма» называют «проклятием победителя» (англ. *winner's curse*)¹.

Общие выводы относительно преимуществ и недостатков данного типа контрактов см. в табл. 4.4.

Таблица 4.4. Преимущества и недостатки контрактов с фиксированной ценой при закупках доверительных благ

Преимущества	Недостатки
Создание стимулов для снижения издержек исполнителем	Низкие возможности адаптации к изменению условий экономической среды Риск чрезмерно оптимистичной оценки возможных издержек ² исполнения контрактов

Источник: составлено авторами.

¹ *Richard T. H. Anomalies: The Winner's Curse // Journal of Economic Perspectives. 1988. 2 (1). P. 191–202.*

² То, насколько значимым может быть так называемое превышение фактических издержек над ожидаемыми (англ. *cost overrun*) иллюстрируют следующие исторические примеры: строительство Суэцкого канала оценили в 20 раз ниже фактически понесенных затрат, Сиднейской оперы — в 15 раз, создание сверхзвукового самолета «Конкорд» — в 12 раз. Примеры даны по: *Flyvbjerg B., Holm M. S., Buhl S. Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or lie? // Journal of the American Planning Association. Summer 2002. 68 (3). P. 279–295.*

Контракты с возмещением затрат

В случаях когда происходит закупка благ с так называемыми неопиываемыми в контракте качественными характеристиками (англ. *goods with non-contractible quality*), имеет смысл заключать контракты на возмещение затрат.

Контракты с возмещением затрат (англ. *cost-reimbursement contracts*) — соглашения, при которых заказчик обязуется возместить все затраты, связанные с предоставлением определенных товаров, работ, услуг. Заключение таких контрактов позволяет избежать того, что исполнитель неверно оценил возможные затраты по качественному исполнению заказа при заключении государственного контракта, а в процессе выполнения заказа выяснилось, что качественное исполнение ему невыгодно. Проблема ошибок калькуляции затрат исполнителем особенно актуальна для нестандартных доверительных благ (например, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ)¹.

Если для заказчика действительно важно качественное исполнение контракта, а выделенные бюджетные лимиты на удовлетворение данной потребности достаточны, то можно заключать контракты с возмещением затрат. Однако применение такого рода контрактов своего рода палка о двух концах. У исполнителя при данном типе контрактации исчезают стимулы к какой-либо экономии на издержках.

Контракт на возмещение затрат схож с контрактом с ценой единицы ресурса (англ. *unit-price contract*)². Перед заключением контракта этого вида заказчик получает предложения от возможных исполнителей, где последние указывают, какие ресурсы им потребуются и в каком количестве³. Заказчик проводит оценку всех возможных затрат

¹ Rogerson W.R. Profit Regulation of Defense Contractors and Prizes for Innovation // Journal of Political Economy. Dec.1989. Vol.97. No. 6. P.1284–1305.

² Ewerhart C., Fieseler K. Procurement auctios and unit-price contracts//Center of Economic Research and Policy, 2002.

³ Включая затраты времени.

и отбирает исполнителя с самой низкой оценкой ожидаемых затрат. После заключения контракта заказчик обязуется возместить затраты, связанные с изменением стоимости привлекаемых ресурсов, но только оплачивать эти ресурсы в физических объемах, указанных в заявке. Этот тип контракта частично решает проблему стимулов к экономии затрат.

Как рекомендуют Албано и др.¹, не следует применять контракты с возмещением в тех случаях, когда возможно участие большого числа участников размещения, поскольку это не позволит выявить наиболее эффективного заказчика с точки зрения баланса издержек и качества исполнения контракта. В то же время данный тип контрактов позволяет достраивать контракт во время исполнения. Не всегда можно, даже привлекая экспертов, сформулировать потребность в виде четкого и подробного технического задания, особенно в случае закупок нестандартных доверительных благ. Контракты с возмещением затрат позволяют заказчику и исполнителю осуществлять корректировки технического задания по ходу исполнения контракта в свете открывших обеим сторонам обстоятельств. Таким образом, отсутствие стимулов у исполнителя к экономии компенсируется снижением транзакционных издержек проектирования технического задания для заказчика за счет большей гибкости контрактов с возмещением затрат в сравнении с контрактами с фиксированной ценой².

Наконец, последним существенным моментом при использовании контрактов с возмещением затрат является контроль обоснованности издержек, предъявляемых заказчику к возмещению. Особенно тяжело администрировать обоснованность предъявления так называемых общеадминистративных

¹ *Albano G.L., Calzolari G., Dini F, Iossa El., Spagnolo G.* Procurement contracting strategies. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006. P. 82–120.

² *Bajari P., Tadelis S.* Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts // The RAND Journal of Economics. Autumn. 2001. Vol. 32. No 3. P. 387–407.

расходов исполнителя, поскольку, если исполнитель осуществляет иную деятельность кроме исполнения государственного контракта, он может попытаться перенести эти затраты на заказчика. В этом случае заказчик, по сути, будет субсидировать прочие виды деятельности исполнителя.

Общие выводы относительно преимуществ и недостатков данного типа контрактов представлены в табл. 4.5.

Таблица 4.5. Преимущества и недостатки контрактов с возмещением затрат при закупках доверительных благ

Преимущества	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> Наличие возможностей для адаптации к изменениям условий экономической среды Отсутствие риска чрезмерно оптимистичной оценки возможных издержек исполнения контрактов Возможность уточнять техническое задание по ходу исполнения контракта 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие стимулов для снижения издержек исполнителем Сложность определения затрат, которые исполнитель действительно понес в связи с исполнением данного контракта, наличие риска перекрестного субсидирования заказчиком деятельности исполнителя

Источник: составлено авторами.

Стимулирующие контракты

Как можно было видеть из табл. 4.4 и 4.5, контракты с возмещением затрат и контракты с фиксированной ценой обладают определенными преимуществами и недостатками в сравнении друг с другом. В силу этого логичной является попытка найти некоторую форму баланса, основываясь на преимуществах и недостатках тех и других. Такого рода компромиссом служат стимулирующие контракты.

Стимулирующие контракты (англ. *incentive contracts*)¹ — это соглашения, при которых заказчик обязуется вознаградить исполнителя в размере, который привязан к издержкам исполнения контракта и целевым показателям, характеризующим качество исполнения. Стимулирующий контракт

¹ Albano G. L., Calzorari G., Dini F, Iossa El., Spagnolo G. Procurement contracting strategies. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006. P. 82–120.

разделяет риски, связанные с изменением затрат, между исполнителем и заказчиком¹, при этом сохраняя стимулы к экономии на издержках у исполнителя.

Обычно на практике применяют так называемые *линейные стимулирующие контракты*:

$$V=P+sC,$$

где V — вознаграждение исполнителя по контракту, уплачиваемое ему заказчиком, P — фиксированная сумма; s — доля издержек, которую возмещает исполнителю заказчик; C — издержки, которые понес исполнитель при исполнении контракта.

Как можно видеть, при $s = 1$ и $P = 0$ имеет место контракт с возмещением, при $s = 0$ — контракт с фиксированной ценой.

При стимулирующих контрактах заказчик определяет долю, которую он готов возместить, а затем проводит размещение, на котором участники вносят свои заявки с указанием фиксированного платежа. Последний фактор позволяет получить экономию при заданной доле.

Перечислим факторы, определяющие выбор заказчика при определении размера доли к возмещению.

Во-первых, то, насколько сильны и предсказуемы отклонения оцениваемого размера затрат на исполнение от его действительного размера. Если отклонения сильны, то лучше назначить меньшую долю при прочих равных.

Во-вторых, то, насколько сложно в описании на этапе формулирования технического задания закупаемое благо. Чем сложнее, тем выше должны быть доля при прочих равных. Таким образом, для закупок доверительных благ эта доля должна быть выше.

В-третьих, то, насколько сильно зависят издержки исполнителя от его усилий. Чем больше возможностей по снижению издержек у исполнителя, тем меньше должна быть доля при прочих равных.

¹ При контрактах с возмещением затрат эти риски целиком на заказчике, при контрактах с фиксированной ценой — целиком на исполнителе.

В-четвертых, то, насколько высоки издержки администрирования размера затрат. Чем больше эти издержки, тем меньше должна быть доля при прочих равных.

На сегодняшний день линейные стимулирующие контракты используются в США. Лаффонт и Тироль приводят пример, что в США размер доли по оборонным контрактам колеблется от 10 до 30%¹.

Однако, учитывая, что государственный заказчик имеет доведенные до него лимиты бюджетных средств, широко распространена практика введения ограничений на максимальный размер вознаграждения (англ. *ceiling price*)². Кроме того, нередко обозначают целевой уровень затрат (англ. *target costs*)³.

В этом случае сопоставление оценок по заявкам при заключении стимулирующего контракта может происходить при одновременном определении как доли, так и фиксированного платежа участниками размещения. Побеждает та заявка, у которой окажется минимальным размер вознаграждения, если бы затраты были равны целевому уровню. При таком подходе к ценообразованию в государственных контрактах участники размещения — «оптимисты» (те, у кого ожидаемые затраты меньше целевого уровня) будут просить больше фиксированного вознаграждения, снижая долю затрат к возмещению. «Пессимисты» (ожидающие, что затраты будут выше целевых), наоборот, будут предлагать предоставление благ за меньшее фиксированное вознаграждение, но с большей долей к возмещению.

Помимо этого целевой уровень издержек используют для асимметричного вознаграждения. Если фактический уровень издержек не больше целевого, то исполнителю возмещается большая доля, чем в обратном случае:

¹ *Laffont J.J., Tirole J.* A theory of incentives in regulation and procurement// Information Economics and Policy. March 1994. Vol. 6. Issue 1. P. 89–93.

² *Manuel K.M.* Contract Types: An Overview of the Legal Requirements and Issues// Congressional Research Service. October 2010.

³ *Crocker K.J., Reynolds K.J.* The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement// The RAND Journal of Economics. Spring, 1993. Vol. 24. No. 1. P. 126–146.

$$s = \begin{cases} s_1, \text{ если фактические издержки выше} \\ \text{целевого уровня} \\ s_2, \text{ если целевые издержки ниже} \\ \text{целевого уровня,} \end{cases}$$

так что $s_1 < s_2$.

Поясним на примере. Пусть целевой уровень затрат равен 50 млн руб., фиксированный платеж — 70 млн руб., доля возмещенных затрат при превышении целевого уровня — 0,3, доля возмещенных затрат при снижении целевого уровня — 0,1. Тогда при фактических затратах 60 млн руб. заказчик выплатит вознаграждение в размере $70 + 60 \times 0,1 = 76$ млн руб., а исполнитель тем самым заработает $76 - 60 = 16$ млн руб. При фактических затратах 40 млн руб. заказчик уплатит исполнителю $70 + 40 \times 0,3 = 82$ млн руб., а прибыль исполнителя составит $82 - 40 = 42$ млн руб.

Асимметричное вознаграждение при определении целевого уровня затрат усиливает стимулы исполнителя к экономии. Однако следует помнить, что при закупках доверительных благ высока вероятность получения ложной экономии бюджетных средств, поскольку качество не удостоверяемо заказчиком на этапе приемки, а у исполнителя из-за этого могут возникнуть стимулы к снижению качества предоставляемых благ.

Заканчивая анализ стимулирующих контрактов как комбинаций фиксированной цены и возмещения затрат, отметим, что в США запрещены как таковые контракты с ценообразованием по принципу «издержки + процент от издержек»¹ (англ. *cost plus percentage of cost contract*). Данный тип контрактов создает наибольшие стимулы к завышению издержек.

Помимо стимулирующих контрактов применяют контракты на базе количественно измеримых показателей, ко-

¹ Согласно ч. 16.102 Федеральных правил приобретения (FAR Part 16.102).



Рис. 4.6. Расчет размера стимулирующего вознаграждения по результату
Источник: составлено авторами.

торы служат оценкой качества исполнения контракта (англ. *performance-based contracts*)¹.

Такого рода показателями могут служить:

- специфические характеристики продукта (например, дальность полета ракет, скорость самолета, мощность двигателя, расход топлива на 1 км пути);
- сроки выполнения.

При этом в каждом контракте указывается целевой уровень значений показателей, за недостижение которого назначаются штрафные санкции, а за превышение — дополнительные выплаты (рис. 4.6). Также стоит отметить, что фиксируют максимальный уровень дополнительных выплат и максимальный размер штрафных санкций.

Например², одним из специфических параметров проектируемых орбитальных спутников является площадь охвата территории планеты. Целевым уровнем может быть, например, покрытие 50% площади планеты. В этом случае очевидно, что платить за значения показателя свыше 100% не имеет смысла.

Другой пример. Пусть предполагается разработать новую модель двигателя, которая будет производить 600 единиц выбросов против 1000 единиц у старой модели. 1000 еди-

¹ *Martin L.L.* Performance-based contracting for human services: lessons for public procurement? // *Journal of public procurement*. 2002. Vol. 2. Issue 1. P. 55–71.

² Эти и последующие примеры приведены по данным: NASA Award fee contracting guide. <http://www.hq.nasa.gov/office/procurement/regs/afguidee.html#appendix b>

ниц становится уровнем показателя, при котором установлен максимальный штраф — на уровне выплат за исполнение контракта при 600 единицах (табл. 4.6).

Таблица 4.6. Пример расчета штрафных санкций и дополнительных выплат при стимулирующем контракте

Штраф, % от выплаты на целевом уровне выбросов	-100	-87,5	-75	-62,5	-50	-37,5	-25	-12,5	0
Значение выбросов, ед.	1000	950	900	850	800	750	700	650	600
Премия, % от выплаты на целевом уровне выбросов	0	12,5	25	37,5	50	62,5	75	87,5	100
Значение выбросов, ед.	600	550	500	450	400	350	300	250	200

Источник: составлено авторами на примере из: NASA Award fee contracting guide.

Стимулирующие контракты, ориентированные на количественно измеримый результат, позволяют снизить оппортунистическое поведение исполнителей, связанное с некачественным исполнением контракта. Однако эффективность данного механизма зависит от наличия и полноты перечня показателей, коррелирующих с качественным результатом.

4.1.5. Правила оценки заявок при размещении заказа и выявление аномально низкой цены

Ухудшающий отбор при закупках доверительных благ возникает в случае, когда исполнителю невыгодно осуществлять поставку блага надлежащего качества по заявленной им цене. С учетом того что отбор заявок проводится в том числе через ценовой критерий, данная проблема может возникать тем более, что на этапе приемки оценка качественных характеристики доверительного блага запретительно высокая из-за издержек измерения. Для того чтобы избежать заключения контракта с исполнителем, собирающимся осуществлять поставку по цене, при которой ему заведомо невыгодно обе-

спечивать надлежащее качество блага, можно на этапе размещения заказа производить отсечение заявок с заниженными ценами. Такого рода механизмами могут быть *различные правила оценки заявок* (англ. *scoring rules*¹) по критериям помимо цены, включая *выявление аномально низкой цены* (англ. *abnormal low price*²).

Поскольку юридически квалифицировать аномально низкую цену крайне сложно, основные рекомендации сводятся к тому, чтобы снизить стимулы к ценовой конкуренции у участников размещения при низких значениях цены³.

Правила оценки заявок

В параграфе 4.1.3 были подробно проанализированы возможности и ограничения использования репутации как критерия допуска и оценки заявок на этапе размещения государственного заказа. В связи с этим мы не будем рассматривать собственно неценовые критерии для отсеивания и отбора заявок, а ограничимся только вопросом соотношения весов ценовых и неценовых критериев при отборе заявок.

Для оценивания заявок по цене существенны два момента:

- 1) вес ценового критерия;
- 2) методика присвоения рейтинга заявке по ценовому критерию.

Оба момента существенны для определения параметров цены или денежной стоимости балла (англ. *monetary value of point*⁴)

¹ *Dini F., Pacini R., Valletti T.* Scoring rules. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006. P. 293–321.

² *Harrower J. R.* Prevention, Detection and Elimination of Abnormally Low Tenders in the European Construction Industry // DG III Working Group on Abnormally Low Tenders, 1999.

³ *Karacan H. V.* Abnormally Lowest Bids in Public Construction Works // Middle East Technical University, 2008.

⁴ *Dini F., Pacini R., Valletti T.* Scoring rules. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006. P. 293–321.

и денежного эквивалента неценовых характеристик для заказчика (англ. *buyer monetary equivalent*¹). Не вводя пока определений, опишем понятия на числовом примере.

Пусть каждая заявка может получить максимум 100 баллов, из них 50 баллов приходится на ценовой критерий, а остальные 50 баллов — на качественные характеристики. Пусть 50 баллов по критерию цены получает заявка ценой 500 тыс. руб., а 40 баллов — заявка ценой 300 тыс. руб.. Цена балла в данной системе оценки равна $(500-300)/(50-40) = 20$ тыс. руб. за балл, т.е. стоимость балла — это то, насколько надо снизить цену в заявке, чтобы увеличить ее рейтинг на 1 балл.

Денежный эквивалент неценовых характеристик блага (вес качественных характеристик, помноженный на стоимость балла) будет равен в данном примере $50 \times 20 = 100$ тыс. руб. Другими словами, денежный эквивалент неценовых характеристик блага — это то, сколько заказчик готов заплатить за их предоставление.

Что должно служить ориентиром для определения этих величин? Для денежного эквивалента важной является готовность исполнителя обеспечить характеристики блага. Исполнитель будет готов на большие значения характеристик в том случае, если издержки от их предоставления окажутся ниже выгод. Поясним, продолжая пример, приведенный выше.

Пусть из 50 баллов 20 приходятся на репутацию, 10 — на сроки исполнения, 20 — на качественные характеристики блага. Пусть 10 баллов за сроки получит заявка со сроком исполнения 1 год, 0 баллов — 1 год 10 месяцев. Тогда исполнители, для которых издержки ускорения предоставления блага будут больше 20 тыс. руб. за месяц ускорения, не будут выгодно снижать в своей заявке срок исполнения, если только они не предполагают вести себя оппортунистически. Для качественных характеристик та же логика.

20 баллов за репутацию означают, что исполнители с нулевой репутацией должны при прочих равных условиях снижать цену на 400 тыс. руб., чтобы уравнивать шансы зая-

¹ Dini F., Pacini R., Valletti T. Scoring rules. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006. P. 293–321.

вок с обладателями максимальной репутации. Таким образом, 400 тыс. руб. — это максимальная высота барьера входа на рынок для исполнителей.

Таким образом, для определения стоимости балла и веса критерия необходимо оценить издержки исполнителя, связанные с исполнением большего объема обязательств, и назначить денежный эквивалент неценовых критериев на уровне, при котором заказчику выгодно брать на себя больший объем обязательств.

На сегодняшний день веса критериев обычно определяются заказчиком на этапе формирования конкурсной документации, а стоимость балла может задаваться как на этапе формирования конкурсной документации, так и по итогам конкурса.

Методики определения стоимости балла разнятся (табл. 4.7):

- 1) по характеру зависимости рейтинга отдельной заявки от заявок конкурентов;
- 2) виду функциональной зависимости рейтинга от величины снижения цены в заявке.

В первом случае выделяют оценку от заданной цены, от самой низкой из заявленных участниками размещения цен, от самой высокой из заявленных участниками размещения цен, от средней из заявленных участниками размещения цен.

Во втором случае обычно рассматривают только линейную и параболическую зависимость.

Таблица 4.7. Методики определения рейтинга заявок по цене

Характер функции \ Цена отчета	Заданная цена	Минимальная заявленная цена	Максимальная заявленная цена	Средняя цена
Линейная функция (с порогом и без порога)	+ ¹	+	+	+
Параболическая функция	+			

Источник: составлено авторами.

¹ Знаком «+» обозначены те варианты, которые ниже будут проанализированы.

Далее методики определения рейтинга заявки по цене будут сопоставлены с точки зрения возможностей для победы заявки с неоправданно низкой ценой.

Методика определения рейтинга заявки при линейной и параболической зависимости от величины снижения цены в заявке

При линейной зависимости (англ. *linear scoring*) формула расчета рейтинга отдельной заявки имеет следующий вид:

$$\text{Вес цены} \times \frac{\text{НМЦ} - \text{Цена заявки}}{\text{НМЦ} - \text{Пороговое значение}},$$

где НМЦ — начальная (максимальная) цена контракта.

Пороговое значение указывает цену, ниже которой заявке присваивается максимальный рейтинг ценового критерия. За счет порогового значения, с одной стороны, снижаются стимулы к предложению аномально низких цен, с другой — создаются стимулы к большему снижению цены внутри допустимого диапазона, поскольку снижение цены на ту же величину в заявке даст большое повышение рейтинга (выше стоимость балла при большем пороге).

Однако ошибки в выборе порогового значения могут привести к негативным последствиям. Если установить его слишком высоко, то могут уйти заявки, в которых за меньшую цену могло быть поставлено благо с качественными характеристиками. Если установить порог очень низко, то участники размещения могут предложить цену, заведомо не предполагающую надлежащее исполнение контракта.

Ниже приведена иллюстрация расчета значений рейтинга заявки при линейной зависимости рейтинга от цены и разных значениях порогового уровня (рис. 4.7).

Для линейной зависимости характерно следующее свойство — постоянное значение стоимости балла, равное весу ценового критерия в баллах, деленного на начальную максимальную цену за вычетом порогового значения.

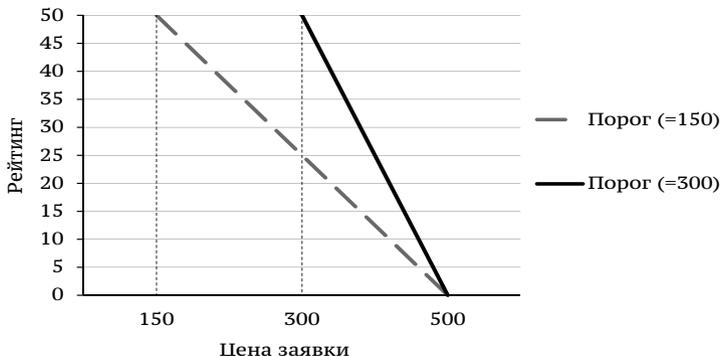


Рис. 4.7. Рейтинг заявки при линейной зависимости от ее цены при разных пороговых значениях

Источник: составлено авторами.

Другой вид функциональной зависимости — параболическая (англ. *parabolic scoring*). При ней в общем случае рейтинг заявки по цене высчитывается следующим образом:

$$\text{Вес цены} \times \left(1 - \left(\frac{\text{Цена заявки}}{\text{НМЦ}}\right)^2\right)$$

Основное свойство параболической зависимости рейтинга — убывающая стоимость балла, т. е. снижение цены на ту же сумму дает все меньший и меньший прирост рейтинга. Таким образом, параболическая зависимость снижает стимулы к назначению аномально низких цен. В то же время она стимулирует к меньшему ее снижению, что означает меньшую возможную экономию бюджетных средств. Помимо этого отметим, что при ценах, близких к начальной максимальной цене, снижение цены на ту же сумму даст больший предельный эффект в виде прироста рейтинга заявки.

На рис. 4.8 изображен пример расчета рейтинга заявок при разных функциональных зависимостях.

В табл. 4.8 приведены сравнительные характеристики описанных выше видов функций.

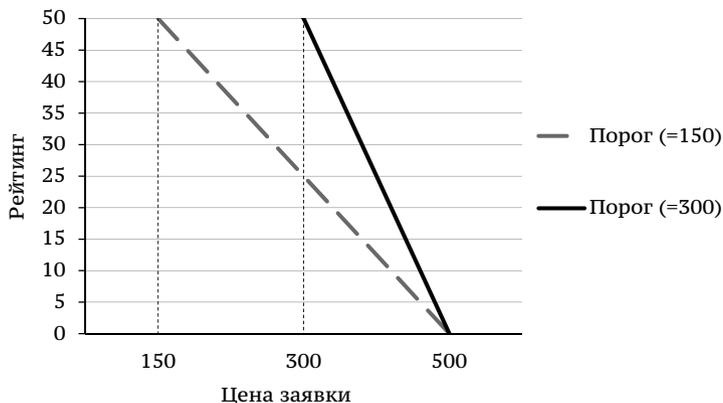


Рис. 4.8. Рейтинг заявки при линейной и параболической зависимости от ее цены при разных пороговых значениях

Источник: составлено авторами.

Таблица 4.8. Сравнительные характеристики различных видов функциональных связей рейтинга заявки от заявленной в ней участником размещения цены

	Линейная функция без порога	Линейная функция с порогом	Параболическая функция
Риск предложения anomalно низкой цены	Высокий ¹	Низкий, если порог не задан на очень низком уровне	Средний
Величина стоимости балла	Постоянная и средняя	Постоянная и высокая	Убывающая с увеличением размера скидки
Характер ценовой конкуренции	Определяется весом критерия и стоимостью балла	Серьезная ценовая борьба при значениях цены больше порогового, полное ее отсутствие при ценах ниже порогового	Более вероятно небольшие отклонения от начальной цены
Ожидаемый размер бюджетной экономии	Стандартный	Не более чем разница между начальной ценой и пороговым значением	Небольшой процент от начальной цены

Источник: составлено авторами.

¹ Значения разных видов функций приводятся в сравнении друг с другом.

*Методика определения рейтинга заявки
при разных точках отсчета цен*

В предыдущем параграфе были проанализированы методики оценки заявок при разных функциональных зависимостях рейтинга от заявленной цены при некоторой *заданной* цене. Заданная цена устанавливалась заказчиком в конкурсной документации и становилась известна участникам размещения.

Однако заказчик может оказаться не способен адекватно задать эту цену:

- 1) из-за сильных колебаний цен в период между этапом формирования технического задания и этапом размещения заказа;
- 2) из-за технической, научной или иной сложности объекта, т. е. в случае доверительных благ.

В этих случаях цену отсчета для оценивания заявок можно привязать к некоторой цене, характеризующей совокупность заявок. Обычно используют модификации трех типов цен:

- 1) минимальной заявленной цены (англ. *lowest price*);
- 2) максимальной заявленной цены (англ. *biggest price*);
- 3) средней заявленной цены (англ. *average price*).

Формула расчета рейтинга заявки по цене при использовании в качестве точки отсчета *минимальной* заявленной имеет вид:

$$\text{Вес цены} \times \frac{\text{Минимальная цена}}{\text{Цена заявки}} .$$

Данный вид точки отсчета цен имеет следующие свойства:

- 1) разница между рейтингом заявки с минимальной ценой и заявки с максимальной ценой всегда меньше веса ценового критерия в баллах;
- 2) данный вид точки отсчета может вызвать сильную «ценовую гонку» заявок, поскольку в этом случае участник

размещения, понижая ценовое предложение, имеет шанс снизить и стоимость балла;

- 3) оценка заявки исполнителя зависит от ценовых предложений других заявок.

Формула расчета рейтинга заявки по цене при использовании в качестве точки отсчета *максимальной* заявленной имеет вид:

$$\text{Вес цены} \times \frac{\text{Максимальная цена} - \text{Цена заявки}}{\text{Максимальная цена} - \text{Минимальная цена}}$$

Вид точки отсчета цен от минимальной цены имеет следующие свойства:

- 1) стимулирует к агрессивному снижению цен в заявках, поскольку заявка с максимальной ценой получит 0 баллов, а с минимальной — наивысший балл;
- 2) оценка заявки исполнителя зависит от ценовых предложений других заявок.

Формула расчета рейтинга заявки по цене при использовании в качестве точки отсчета *средней* заявленной имеет вид:

$$\text{Вес цены} \times \frac{\text{Максимальная} - \text{Цена заявки}}{\text{Максимальная} - \text{Средняя цена}},$$

если цена заявки больше средней .

Вид точки отсчета цен от средней цены имеет следующие свойства:

- 1) участник размещения, снижая цену в своей заявке, одновременно снижает среднюю цену¹, а значит, и стоимость балла;
- 2) очень низкие цены не вознаграждаются;
- 3) самая высокая степень зависимости рейтингов заявок от цен, заявленных другими участниками размещения.

¹ Чем меньше участников размещения, тем сильнее влияет решение о цене одной заявки на среднюю заявленную цену.

В таблице 4.9. приведены сравнительные характеристики 4 способов определения точки отсчета.

Таблица 4.9. Сравнительные характеристики различных способов, определяющих точку отсчета цен

	Заданная цена	Минимальная заявленная цена	Максимальная заявленная цена	Средняя цена
Необходимость обладать информацией о разумных ценах для заказчика	Имеет место	Не имеет места	Не имеет места	Не имеет места
Степень влияния цены одной заявки на рейтинг другой	Нулевая	Низкая	Средняя	Высокая, тем больше, чем меньше исполнителей участвует в отборе
Риск предложения anomalно низкой цены	Средний	Высокий	Высокий	Отсутствует, если типичным поведением для участников является предложение разумной цены
Степень влияния исполнителя на величину стоимости балла	Нулевая	Средняя	Средняя	Высокая, тем больше, чем меньше исполнителей участвует в отборе
Характер ценовой конкуренции	Средний	Высокий	Высокий	Очень высокий

Источник: составлено авторами.

4.1.6. КОРРУПЦИЯ И СГОВОР ПРИ ЗАКУПКАХ ДОВЕРИТЕЛЬНЫХ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Для закупок любых типов благ основным источником обеспечения их эффективности является организация конкуренции между участниками размещения заказа. Конкуренцию могут подорвать коррупция и сговор. Проанализируем ри-

ски, связанные с этими двумя проблемами применительно к ситуациям закупок доверительных благ.

Коррупция

Анализируя предложения по осуществлению закупок доверительных благ в части избегания ухудшающего отбора, можно увидеть, что заказчику в основном предоставляется больше свободы при осуществлении закупок. Как обозначила Роуз-Аккерман, предоставляя больше моментов на усмотрение чиновнику, общество рискует столкнуться с большей коррупцией¹. Перечислим те моменты, где могут возникнуть дополнительные коррупционные риски. На усмотрение заказчика могут быть оставлены:

- 1) право прибегнуть к экспертной помощи при формировании технического задания и проводить двухэтапный отбор. Имеет место риск «затачивания» технического задания под определенного заказчика;
- 2) осуществление приемки заказа. Заказчик может принять некачественно исполненный контракт за определенную плату или отказаться принять качественно исполненный контракт, поскольку третьей стороне запретительно дорого оценить качество доверительного блага;
- 3) определение критериев оценки (сроки исполнения, качество исполнения, репутация участника размещения), их весов, критериев допуска;
- 4) выбор типов контрактов (контракт с возмещением затрат, стимулирующий контракт, контракт с фиксированной ценой);
- 5) выбор способа расчета рейтинга заявки на этапе размещения (по математическим функциям и точкам отсчета цен).

В описанных выше случаях коррупция при государственных закупках может проявляться в двух видах — завышенная цена

¹ *Rose-Ackerman S. Corruption — A study in Political Economy. 1978. Academic Press, New York.*

при необходимом качестве блага и взятка при ненадлежащем исполнении контракта. То, с каким типом может столкнуться общество, зависит от системы стимулов каждого конкретного заказчика.

Во-первых, можно ограничить свободу заказчика в перечисленных выше моментах. В частности, можно предписать максимальные возможные веса и закрытый перечень критериев оценки заявок и их допуска.

Во-вторых, можно ввести процедуру согласования применения более «затратных» способов осуществления закупок доверительных благ. При увеличении числа лиц, принимающих решение, общий объем коррупционной ренты может возрасти настолько, что исполнителю в условиях лимитов бюджетных средств может стать невыгодно участвовать в коррупционных взаимоотношениях.

В-третьих, вопрос заинтересованности заказчика в надлежащем проведении государственных закупок, скорее всего, относится не к сфере регулирования государственного заказа. Поскольку дополнительная бюджетная экономия при закупках доверительных благ несет риски ухудшающего отбора — ненадлежащего исполнения контракта, привязка вознаграждения заказчика к уровню бюджетной экономии крайне нецелесообразна. А иные содержательные моменты, касающиеся стимулов заказчика, относятся к вопросам построения эффективного стимулирующего контракта для заказчика со стороны вышестоящих уполномоченных лиц. В силу этого целесообразно было бы искать возможности сдерживать коррупцию в этой сфере.

В-четвертых, остается вариант контроля над действиями заказчика и исполнителя третьей стороной. Аргументы против этого способа на основании проблем заинтересованности надзирающего и затратности мониторинга как такового можно отвести. Как отмечалось выше, чем больше лиц вовлечено в процесс принятия решения, тем меньше вероятность того, что излишка бюджетных средств хватит на всех. Кроме того, если «заточить» стимулы надзирающего именно под поиск нарушений, то он как минимум потребует большей доли в коррупционном излишке, что явно не способствует более

вероятному нахождению взаимопонимания между сторонами, вовлеченными в коррупционные взаимоотношения.

Проблему эффективности мониторинга можно решить через поиск нарушений среди контрактов с большими объемами финансовых обязательств.

Наконец, целесообразность использования механизма обжалования результатов размещения, когда проигравший конкурент может оспорить итоги на основании того, что заказчик «заточил» требования под конкретного исполнителя. С одной стороны, это сокращает издержки мониторинга для контролирующего органа, но с другой — в силу природы доверительного блага сложнее подтвердить достоверность претензий проигравшего конкурента, поскольку контрольный орган может не обладать необходимым уровнем компетенции, чтобы оценить доказательства сторон.

Сговор участников размещения заказа

При закупках доверительных благ конкуренция по цене может привести к ухудшающему отбору. В предыдущих параграфах мы указывали на необходимые ограничения конкуренции с целью обеспечить надлежащее исполнение контрактов. Однако ограничение конкуренции может вылиться в сговор между потенциальными исполнителями, поскольку рынки доверительных благ характеризуются более высокими барьерами входа, а в условиях малой емкости рынков это приводит к тому, что на них действует малое число поставщиков¹.

Таким образом, имеет место противоречие между избеганием ухудшающего отбора через ограничение допуска к участию в размещении государственных заказов на доверительные блага и предотвращением сговора между исполнителями. Исходя из этого, необходим баланс между двумя разнонаправленными эффектами от ограничения допуска².

¹ *Thomas C.J.* Collusion and Optimal Reserve Prices in Repeated Procurement Auctions // Federal Trade Commission, 2001.

² *Calzolari G., Spagnolo G.* Reputation and Collusion in Procurement // Center of Economic Research and Policy, 2002.

В параграфе 4.1.3, посвященном репутации как механизму допуска и /или сопоставления заявок, нами было дано отрицательное заключение на применение репутации/истории как критерия допуска и сопоставления заявок. Обусловили мы это тем, что при неverified качестве доверительных благ на этапе приема исполнения существуют большие риски отклонения репутационных сигналов от истинного положения. Другими словами, с большой вероятностью добросовестным поставщиком мог быть признан исполнитель, ненадлежащим образом выполнивший обязательства по государственному контракту, равно как и недобросовестный поставщик мог быть квалифицирован как исполнивший обязательства в полном объеме.

Репутация/квалификация являлась более предпочтительным механизмом ограничения участия, поскольку ограничивала доступ не всем исполнителям, которые не участвовали прежде в государственных контрактах на поставку данного доверительного блага, а только тем, которые оказались с маленькими значениями репутации на рынке данного блага вообще.

Помимо поиска баланса между ограничением допуска и увеличением участия можно усложнить появление предпосылок к сговору при *заданном* числе участников.

Число участников имеет ключевое значение для возможности сговора, поскольку, с одной стороны, сговор — это координационная игра¹. Издержки осуществления координации растут вместе с числом участников, которых надо координировать. С другой стороны, сговор — это игра-дележ. В этом случае большее число участников рассеивает выгоду от сговора и это рассеивание может достичь такого уровня, что издержки и риски исполнителей, связанные со сговором, не будут покрываться ими.

Исходя из вышеописанного, *при том же* числе участников можно снизить вероятность сговора через уменьшение выгод от распределения излишка цены и через увеличение издержек координации.

¹ Под игрой здесь имеется в виду любое взаимодействие экономических агентов (игроков) — базовое понятие теории игр.

В первом случае, если возможные исполнители известны, можно размещать заказов на рынке данного блага меньше, чем исполнителей. Тогда неизбежно останется хотя бы один «голодный» исполнитель. Это сделает невыгодным участие в сговоре, поскольку будет хотя бы один участник размещения заказа, который может не получить ничего. Таким образом создается конкуренция между ограниченным числом участников. Недостатком этого способа является необходимость ограничить число заказов, т. е. будут иметь место неудовлетворенные государственные потребности. Впрочем, решить эту проблему можно через укрупнение контрактов. Хотя здесь в свою очередь ограничением выступает наличие мощностей у исполнителей.

Увеличения издержек координации можно добиться через применение нефиксированных цен — точек отсчета при оценке заявок. Ранее мы рассмотрели три наиболее часто встречающихся — минимальная заявленная цена, максимальная заявленная цена и средняя заявленная цена. При фиксированной цене отсчета участникам размещения легче предотвратить нарушение сговора, поскольку рейтинг заявки по цене не зависит от цен других заявок. При минимальной и максимальной ценах то же изменение цены даст больший прирост рейтинга, чем при фиксированной цене. Правда, при средней заявленной цене возможности нарушить сговор будут тем меньше, чем больше участников сговора. Поясним на примере.

Пусть имеет место начальная цена 30 млн руб. и 5 участников допущено до оценки. Они все сговорились между собой. Четверо подали заявку на уровне начальной цены 300 млн руб. Пятый подал заявку на уровне 200 млн руб.

Тогда при фиксированной цене без порога он получит треть от максимального рейтинга. При максимальной и минимальной ценах он получит максимальный рейтинг. Однако если один из оставшихся четверых решит нарушить соглашение о сговоре, то ему достаточно поставить любую цену ниже 200 млн руб. Пусть это будет 150 млн руб. Тогда его рейтинг при фиксированной цене составит половину возможного максимума, а при минимальной и максимальной рейтинг будет на уровне максимума, т. е. предельный эффект от сни-

жения цены при максимальной и минимальной ценах будет выше, а значит, нарушитель может, сбросив цену незначительно, выиграть размещение заказа.

К сожалению, пример, приведенный выше, не годится для иллюстрации возможностей нарушения сговора при оценке заявок по средней цене. При таких значениях заявленных цен при оценке по средней цене сумма 200 млн руб. будет признана аномально низким уровнем. Поэтому предположим, что участники сговорились подать следующие заявки: 100, 100, 200, 300 и 300 млн руб. В этом случае средняя цена будет 200 млн руб., заявки со 100 млн руб. будут признаны заявками с аномально низкой ценой. Насколько следует снизить цену тем, кто подал заявку на уровне 100 млн руб., чтобы выиграть тендер? А насколько тем, кто подал заявку по цене 300 млн руб.?

Пусть x — это размер снижения цены в заявке. Тогда средняя цена станет равна $200 - \frac{x}{5}$. Обязавшийся предложить 100 млн руб. выиграет тендер, если цена его заявки окажется не ниже средней, т. е. $200 - \frac{x}{5} \leq 100 - x \rightarrow x \leq -125$, т. е.

участнику размещения, который обязался поставить ниже средней, достаточно повысить цену более чем на 125 млн руб., и тогда он выиграет конкурсный отбор. Участнику, который обязался ставить 300 млн руб., необходимо будет снизить цену на 125 млн руб., чтобы выиграть тендер. Очевидно, что при повышении числа участников сговора итоговая цена нарушителя будет выше независимо от того, должен был он ставить выше или ниже средней. Безусловно, такое свойство определения цены на основе среднего значения делает его менее эффективным инструментом сдерживания сговора, чем при определении на базе максимальной или минимальной цены, поскольку при этих способах число участников сговора никак не влияет на стимулы к нарушению сговора.

В заключение касательно издержек координации сговора измерения хотелось бы отметить парадоксальный факт: при увеличении прозрачности размещения государственных заказов снижаются издержки координации, а следовательно, становится вероятнее сговор.

4.1.7. АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ОГРАНИЧЕНИЙ ЗАКУПОК ДОВЕРИТЕЛЬНЫХ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Основываясь на приведенном выше теоретическом обзоре организации государственных закупок доверительных благ, хотелось бы дать характеристику закупочного законодательства в России на предмет возможностей и ограничений осуществления поставок данного типа товаров, работ, услуг.

Формирование технического задания для размещения заказа на предоставление доверительных благ

Согласно ст.6 Закона №94-ФЗ заказчик может провести конкурс на *привлечение специализированной организации* для разработки конкурсной документации по *общим правилам* размещения заказов. При этом *запрещено* участие специализированной организации в размещении заказа на собственно поставку товаров, работ, услуг (п. 5 ст.6 Закона №94-ФЗ).

Таким образом, текущее законодательство позволяет привлекать на *возмездной* основе экспертов к формированию технического задания. В силу этого у экспертов есть стимулы к раскрытию частной информации. Однако встает вопрос об их достаточности.

Проблемы ухудшающего отбора экспертов можно избежать за счет применения критериев допуска и сопоставления заявок¹, что допускается общими правилами размещения заказов. При этом в силу информационного парадокса Эрроу заказчик может повести себя оппортунистически и занизить оценку качественных или квалификационных характеристик заявки одного исполнителя, с тем чтобы отдать победу и вознаграждение другому эксперту. В этом случае информация, содержащаяся в заявке, станет доступна конкуренту. Для сдерживания такого рода поведения заказчика есть два дисциплинирующих

¹ На свое усмотрение заказчик может провести отбор в форме открытого конкурса или открытого аукциона.

его механизма — повторяемость взаимодействий и частичное раскрытие частного знания.

В Законе также отсутствуют стимулы к «затачиванию» технического задания под собственное участие эксперта в размещении заказа на поставку доверительного блага. Хотя стоит оговорить, что требования к предмету технического задания описаны в крайне общей форме. С учетом того, что заказчик *вправе* привлекать специализированную организацию, он может размыто сформулировать техническое задание на конкурс, затем отсеять и оценить заявки по неценовым критериям. Такой подход реализуется при закупках произведений искусств, включая производство кинофильмов, где оценочная комиссия, по сути, берет на себя функции экспертного сообщества (табл. 4.10).

Однако есть одно существенное ограничение — обязательное разделение работ по проектированию и строительству (капитальному ремонту) объектов¹.

Таблица 4.10. Возможности и ограничения текущего законодательства, связанные с формированием технического задания

	Возможности	Ограничения
Заинтересованность эксперта в раскрытии своего частного знания	Возмездная основа привлечения экспертов	Запрет участия победителя в размещении заказа на поставку собственно блага
Отсевивание заявок с аномально низкими ценами	Через проведение открытого конкурса	Вес качественных и квалификационных показателей не более 45% ² рейтинга заявки

¹ Письмо ФАС России от 23 мая 2011 г. № ИА/19712 о разъяснении Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части правомерности объединения в один предмет торгов работ по подготовке проектной документации и работ по организации строительства.

² Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 (ред. от 17 декабря 2010 г., с изм. от 21 января 2011 г.) «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд»).

	Возможности	Ограничения
Совмещение составления технического задания и размещения заказа на поставку	Через проведение открытого конкурса по большинству категорий доверительных благ (результаты НИОКР, реставрационных работ, создание произведений искусства и т.д.)	Обязательное отделение проектирования от строительства, капитального ремонта объектов

Источник: составлено авторами.

Контроль исполнения государственных заказов доверительных благ

Один из основных недостатков Закона № 94-ФЗ состоит в жестком акценте на защите участников размещения от оппортунистического поведения заказчика. В тексте Закона данному вопросу посвящена отдельная гл. 8 («Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов»), но при этом нормы, защищающие заказчика от ненадлежащего исполнения контракта, сведены к изъятию обеспечения государственного контракта и начислению штрафных санкций за просрочку.

Пункт 12 ст. 9 предоставляет заказчику право на привлечение экспертов для осуществления приема исполнения государственного контракта в рамках общих процедур этого Закона.

Также важным моментом является отсутствие возможности выплачивать дополнительное вознаграждение за выявление фактов нарушений контракта (табл. 4.11).

Таблица 4.11. Возможности и ограничения текущего законодательства, связанные с привлечением экспертов к оценке исполнения контракта

	Возможности	Ограничения
Возмездное привлечение эксперта	По усмотрению заказчика	Размещение заказа в рамках процедур Закона № 94-ФЗ

Окончание табл. 4.11

	Возможности	Ограничения
Стимулирующие выплаты за выявление ненадлежащего исполнения	Отсутствуют	Запрет применения контрактов с нетвердой ценой в данном случае

Источник: составлено авторами.

Использование репутации как критерия допуска и сопоставления заявок

Регулирование допуска участников размещения заказа.
Обязательные требования (ст. 11 Закона № 94-ФЗ) к участникам размещения заказа путем проведения торгов:

- 1) соответствие участников размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов;
- 2) непроведение ликвидации участника размещения заказа — юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника размещения заказа банкротом;
- 3) неприостановление деятельности участника размещения заказа в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях, на день подачи заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе;
- 4) отсутствие у участника размещения заказа задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды за прошедший календарный год, размер которой превышает 25% балансовой стоимости его активов.

Факультативные требования — на усмотрение заказчика (там же):

- 1) обладание участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если при исполнении контракта заказчик приобретает права на них, кроме случаев размещения заказа на создание произведения литературы или искусства (за исключением программ для ЭВМ, баз данных), на финансирование проката или показа национального фильма;
- 2) отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа;
- 3) при размещении заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту путем проведения аукциона с начальной ценой контракта более 50 млн руб. выполнение участниками размещения за последние пять лет тех же видов работ, стоимость которых составляет не менее 20% начальной цены контракта.

Запрещенные требования:

- 1) квалификация участника размещения;
- 2) использование наименований торговых марок;
- 3) наличие производственных мощностей и ресурсов, позволяющих выполнить контракт, кроме случаев выполнения заказов для целей обороны и безопасности страны;
- 4) наличие опыта исполнения государственных контрактов, кроме случая 3) из факультативных требований.

Как можно видеть выше, текущее законодательство, за исключением случаев лицензирования, допуска саморегулируемой организации и других легальных ограничений деятельности на рынке, *практически* полностью запрещает использовать репутацию в виде истории исполнения контрактов как критерий допуска заявки, а в виде квалификации участника размещения только при лицензируемых и саморегулируемых видах деятельности.

При этом ограничивает применение критериев квалификации и истории на уровне не более 20% в общем слу-

чае и 45% в случаях закупок преимущественно доверительных благ¹:

- 1) *научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ;*
- 2) *разработки документов, регламентирующих обучение, воспитание, контроль качества образования;*
- 3) *выполнения аварийно-спасательных работ;*
- 4) *реставрации объектов культурного наследия;*
- 5) *оказания медицинских услуг;*
- 6) *образовательных услуг (обучение, воспитание);*
- 7) *юридических услуг;*
- 8) *услуг по проведению экспертизы;*
- 9) *по обслуживанию официального сайта и обеспечению функционирования такого сайта;*
- 10) *услуг специализированной организации*².

Таким образом, текущее законодательство в сфере применения репутации ориентировано на более низкие барьеры входа. Кроме того, оно позволяет для большинства категорий доверительных благ использовать репутацию как критерий оценки и сопоставления заявок с повышенным весом. Из этого можно сделать вывод о достаточных возможностях, заложенных в текущем закупочном законодательстве по использованию репутации. Анализ закупок доверительных благ (см. подразд. 4.1.) показал, что заказчики используют все типы репутации в рамках законодательства. Победителями в этих конкурсах очень редко становились те, кто предлагал наименьшую цену, но практически всегда те, кто получал высокий балл за репутацию (табл. 4.12).

¹ Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 (ред. от 17 декабря 2010 г., с изм. от 21 января 2011 г.) «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».

² Курсивом выделены блага, которые скорее относятся к доверительным, услуги специализированной организации будут доверительным благом при составлении технического задания на заказ доверительного блага.

Таблица 4.12. Возможности и ограничения текущего законодательства, связанные с применением репутации

	Возможности	Ограничения
Применение репутации истории как допуска	При строительных работах на сумму от 50 млн руб.	Запрещено во всех остальных случаях
Применение репутации квалификации как допуска	Как лицензии, допуски СРО и прочие легальные ограничения на осуществление деятельности	Запрещены во всех иных видах Недопустимо также объединение в предмете контракта видов деятельности, которые имеют различные легальные ограничения на ее осуществление
Применение репутации истории как критерия оценки заявок	В рамках процедуры открытого конкурса	Максимальный вес 20% (45%)
Применение репутации квалификации как критерия оценки заявок	В рамках процедуры открытого конкурса	Максимальный вес 20% (45%)

Источник: составлено авторами.

Применение различных форм контрактации

В рамках исполнения текущего законодательства традиционно применяются контракты с фиксированной ценой. Стимулирующие контракты имеют место только при закупках услуг энергосервиса (ст. 56.1 Закона № 94-ФЗ). Контракты с возмещением затрат не применяются как таковые.

В указанном Законе жестко регламентированы все возможные варианты изменения фиксированной цены:

- 1) можно изменять цену в сторону понижения по обоюдному согласию сторон (п. 4.1 ст. 9);
- 2) можно повышать цену, но не более чем до уровня начальной максимальной цены и при условии сохранения твер-

- дых цен за единицу закупаемого наименования — повышение цены должно сопровождаться пропорциональным ростом количества закупаемого блага (п. 6.5 ст. 9);
- 3) возможно изменение цен на услуги естественных монополий согласно изменениям тарифов (п. 6.4 ст. 9);
 - 4) повышение цен по решению представительного органа муниципальной власти по контракту сроком исполнения не менее 3 лет и на сумму от 0,5 млрд руб. (п. 6.3 ст. 9);
 - 5) на основании закона субъекта РФ по контракту сроком исполнения не менее 3 лет и на сумму от 1 млрд руб. (п. 6.3 ст. 9);
 - 6) по решению Правительства РФ по контракту сроком исполнения не менее 3 лет и на сумму от 10 млрд руб. (п. 6.2 ст. 9);
 - 7) не более чем на 10% от итоговой цены при условии увеличения объема работ по перечню товаров, работ, услуг, для которых может применяться вес качества и квалификации работ 45% (п. 6 ст. 9).

Как можно видеть, пересмотр цены в большую сторону возможен только по долгосрочным контрактам с большим объемом финансовых обязательств. Это вполне разумно, поскольку проблема «проклятия победителя», описанная в подразд. 2.4, имеет большие негативные последствия при более высокой стоимости контракта. Уровень компетенции принятия решения позволяет избежать агентских проблем, связанных с добросовестностью заказчика.

Пункт 6 ст. 9, по сути, позволяет увеличивать цену именно при закупках доверительных благ (перечень состоит практически только из доверительных благ) (табл. 4.13).

Также отметим, что российское законодательство разрешает только один вариант определения рейтинга заявки по ценовому критерию — линейную функцию без порога с заданной ценой¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 (ред. от 17 декабря 2010 г., с изм. от 21 января 2011 г.) «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государствен-

Таблица 4.13. Возможности и ограничения текущего законодательства, связанные с применением различных типов контрактов

	Возможности	Ограничения
Контракты с возмещением затрат	Отсутствуют	Полностью запрещены
Стимулирующие контракты	Только для закупок энергосервиса	В остальном запрещены
Корректировка фиксированной цены для закупок доверительных благ	Для отдельных доверительных благ Для очень крупных контрактов	Не более 10% итоговой цены контракта Высокий уровень принятия решения о повышении цены

Источник: составлено авторами

4.2. ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ КРИТЕРИЯ СТОИМОСТИ ВЛАДЕНИЯ В ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУРАХ

4.2.1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ КРИТЕРИЯ СТОИМОСТИ ВЛАДЕНИЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Анализ применимости критерия стоимости владения в зарубежном законодательстве, регулирующем систему реализации госзаказа

Вопросы регулирования государственных закупок являются объектом пристального внимания со стороны законодателей во всех странах мира. Государство как покупатель заинтересовано в максимальной эффективности организации данного процесса.

Критерий стоимости владения (далее — КСВ) является достаточно широко используемым в мировой практике закупок параметром отбора поставщика. Его применение демон-

ный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд»).

стрирует, что процесс закупок и принятия решений не должен ограничиваться исключительно сопоставлением цены приобретения блага, так как текущая стоимость покупки не отражает возможные финансовые и нефинансовые выгоды и потери, которые накапливаются на протяжении всего жизненного цикла товара (так называемый совокупный стоимостный эффект).

При оценке стоимости владения значение имеет, на какой стадии жизненного цикла товара (рис. 4.9) осуществляется его закупка.

Во-первых, критерий стоимости владения применим только в тех случаях, когда заказчик по результатам исполнения контракта получит товар, который он сможет использовать на стадии эксплуатации. Например, в случае закупок научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, проектировочных работ заказчик не получает товар, который он мог бы эксплуатировать. Для этого еще нужно запустить результат разработок в производство или построить здание по проекту, т. е. создать объект, который можно эксплуатировать (которым можно владеть).

Во-вторых, от того, на какой стадии осуществляется закупка, зависит, какие затраты должны включаться в стоимость владения. Так, стоимость владения практически при любых обстоятельствах включает:

- затраты на покупку товара;
- затраты на его транспортировку, хранение, пусконаладку, постпродажное обслуживание, утилизацию;
- операционные расходы, включая расходы на коммунальные услуги и эксплуатационные расходы;
- гарантийное обслуживание.

В зависимости от стадии, на которой осуществляется закупка товара, в стоимость владения могут включаться:

- затраты на НИОКР;
- на создание проекта;
- на предпродажную подготовку, прохождение испытаний и тестирование товара.

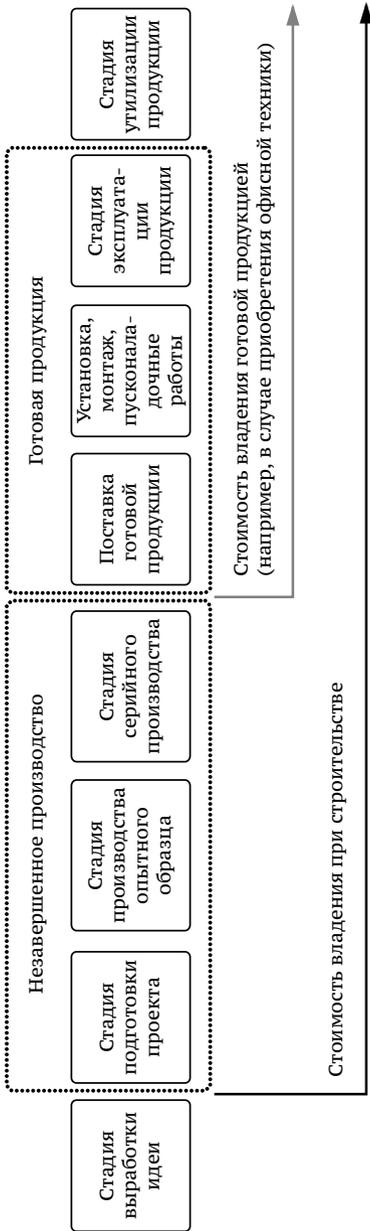


Рис. 4.9. Стадии жизненного цикла товара, результата работы, услуги
Источник: составлено авторами.

Актуальным данный критерий стал и для организации государственных закупок, что объясняется возможностью компенсировать высокую начальную стоимость блага за счет повышения эффективности и снижения рисков при последующем его использовании. На данный момент КСВ активно применяется при осуществлении государственных закупок в развитых странах.

Критерий стоимости владения в практике государственных закупок был впервые использован Министерством обороны США еще в середине 1980-х гг., благодаря чему удалось обеспечить ежегодное снижение затрат на техническое обслуживание систем хранения оружия при незначительном удорожании первоначальных закупок.

Другим примером эффективного использования КСВ является шведская железная дорога. В 1987 г. небольшая компания *Adtranz* внедрила КСВ в государственную программу по запуску скоростного поезда X2000. Благодаря эффективному использованию данного критерия и качественному прогнозированию проект был признан успешным, частота отказов снизилась, а количество внештатных ситуаций оказалось ниже запланированных показателей.

Проведенный международный анализ свидетельствует, что в настоящее время КСВ при реализации государственных закупок успешно применяется в 28 странах мира, однако в разных странах способ его использования отличается. Так, в США, Японии, Швейцарии и Норвегии критерий стоимости владения используется повсеместно. Швеция, Великобритания, Германия, Нидерланды, Франция, Австрия, Южная Корея, Новая Зеландия и Австралия используют КСВ лишь в отдельных областях, таких как:

- 1) строительство энергосберегающих зданий;
- 2) усовершенствование существующих зданий в части улучшения системы вентиляции и системы центрального отопления;
- 3) внутреннее и наружное освещение при стоимости установки более 50 тыс. долл.;
- 4) солнечные и тепловые установки;

- 5) покупка офисного оборудования (компьютеров, принтеров и фотокопировальных устройств) стоимостью более 60 тыс. долл.

Такие страны, как Канада, Чили, ЮАР, Аргентина, Испания, Италия, Сингапур, Португалия, Мексика, Китай, Коста-Рика и Бразилия, используют КСВ в отдельных проектах, связанных со строительством энергосберегающих зданий.

Вьетнам, Индонезия, Мавритания, Гана, Сенегал и Ботсвана на данный момент разрабатывают новые законопроекты в области государственных закупок, включающие использование КСВ.

Во многих странах производство и организация закупок товаров с использованием критерия стоимости владения все еще находятся на начальном этапе развития. Это означает, что вынужденной альтернативой являются либо закупки аналогичных товаров по завышенным ценам в других странах мира, либо большие инвестиции в собственные сектора производства. Исследования показали¹, что правительства Германии, США, Австрии и Исландии в 1980-е гг. столкнулись с фактическим 20–40%-м завышением цен на закупаемые товары по сравнению со среднерыночной ценой на момент осуществления покупки. Сегодня благодаря использованию КСВ цены стабилизировались.

Государство всегда будет находиться под большим давлением налогоплательщиков и обязано показывать, что их деньги тратятся не зря. Несмотря на то что правительства многих стран осознают преимущества использования КСВ, сектор государственных закупок будет продолжать сталкиваться с проблемой выбора, отдавая предпочтение оптимальному соотношению цены и дальнейших затрат на момент покупки. Поскольку в США и Европе использование КСВ является устоявшейся практикой, целесообразно отдельно рассмотреть накопившийся в этих странах опыт.

¹ Report and Recommendations of the EMAT Task Group: A methodology that permits contract award to the Economically Most Advantageous Tender, 2003.

Опыт США в области применения критерия общей стоимости владения. Несмотря на то что система регламентирования государственных закупок в США начала складываться достаточно поздно, наработанный опыт и подходы к размещению государственного заказа в этой стране, безусловно, интересны и важны для более детального рассмотрения.

Общую координацию деятельности в области государственных закупок США осуществляет Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), которое было создано в 1974 г. в качестве консультативного органа при Министерстве управления и бюджета. В 1988 г. оно было преобразовано в самостоятельный постоянно действующий орган госвласти.

Формирование и размещение государственных заказов США осуществляется по двум основным направлениям: текущее обеспечение деятельности (материально-техническое снабжение) и закупки по профилю деятельности каждого конкретного государственного органа (прежде всего НИР и ОКР, а также инвестиционные товары). При этом все закупки, проводимые федеральными закупочными агентствами, регламентируются Сводом правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR), разработанным в 1984 г. и представляющим собой описание всех этапов проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Декларируемая цель FAR — соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем государственным заказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты), с учетом ограниченного времени на проведение закупок. В то же время соблюдение FAR позволяет обеспечить доверие общества и реализовать проводимую государством политику¹.

¹ U. S. General Services Administration FY 2005 Performance Report (<http://www.gsa.gov/>).

Критерий стоимости владения товаром используется в США повсеместно. Он стал широко применяться уже в конце 1980-х гг., однако не сразу показал свою эффективность. Важной особенностью структуры государственных закупок в США является то, что федеральные агентства обязаны следовать предписаниям Федеральной службы, занимающейся регулированием государственных закупок.

Федеральное агентство охраны окружающей среды разработало специальную программу, включающую широкий спектр товаров и услуг, в случае закупок которых необходимо применять КСВ. Подобные программы разрабатываются многими федеральными службами США, они направлены на создание специальных инструментов регулирования рынка государственных закупок и формирования перечня товаров и услуг, пригодных для использования КСВ.

В 1990 г. в США получила развитие программа *Energy Star*, целью которой было создание благоприятных условий для закупок энергоэффективных товаров. К 2006 г. по данной программе, используя методику отбора по стоимости владения, удалось сэкономить 19 млрд долл.¹

Другим ярким примером использования КСВ является программа *EPEAT*, начатая в 2001 г. В методическом обеспечении реализации данной программы критерий стоимости владения ИТ-техники (компьютеров, ноутбуков, мониторов и пр.) определяется 23 различными методами.

В целом согласно официальной документации КСВ используется федеральными агентствами США при закупках по следующим причинам:

- КСВ позволяет создать условия для сравнения затрат на информационные технологии в течение всего времени использования товара;
- понять полную стоимость закупаемых товаров, показывая, что закупочная стоимость является лишь частью полной стоимости владения;

¹ Energy Star, Life Cycle Cost Estimate Calculator for Desktop / Side Computers, Assumptions for Desktop Computers (http://www.energystar.gov/ia/business/bulk_purchasing/bpsavings_calc/Calc_computers.xls).

- сэкономить средства и точно рассчитать все издержки дальнейшего использования товара.

Рекомендации по использованию КСВ содержатся в следующих правительственных документах:

- 1) Инструкция для реализации распоряжения №13423, устанавливающая принципы менеджмента в области энергетики и транспорта на федеральном уровне, рекомендует федеральным агентствам «внедрять методы вычисления критерия стоимости товара и менеджмент жизненного цикла товара во время планирования и заключения контрактов в ходе государственных закупок». Согласно документу внедрение подобных инструментов должно помочь снизить государственные расходы, достичь необходимых условий эффективной деятельности, снизить потребление энергии и воды, а также негативное влияние на окружающую среду и общие затраты на электронное оборудование¹.
- 2) Циркуляр а-94, посвященный бюджетированию федеральных программ, также рекомендует использовать моделирование жизненных циклов товаров с помощью КСВ.

Использование критерия стоимости товара также необходимо для государственных организаций, которые являются партнерами Федеральной программы США по развитию электронного оборудования, так как «данный подход является наилучшим в случае выявления затрат на всех 3 стадиях жизненного цикла компьютерного оборудования».

Федеральное агентство США разработало специальный калькулятор, позволяющий рассчитать затраты на протяжении всего жизненного цикла товара. Модель такого калькулятора представлена на сайте Federal Electronics Challenge².

¹ U. S. Department of Energy, 2006. Energy Information Administration (EIA): Electric Power Annual Report. Average Retail Price of Electricity to Ultimate Customers by End-Use Sector, (<http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/epa/epat7p4.html>).

² <http://www.federalelectronicchallenge.net/resources/docs/costofown.pdf>

Затраты на закупку оборудования	\$/unit				
Затраты на ПО	\$/unit				
Сервисные услуги	\$/unit				
Административные издержки	\$/unit				
Затраты на установку и настройку	\$/unit				
Прочие расходы	\$/unit				
Общая стоимость	\$/unit	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00

Рис. 4.10. Пример калькулятора

Источник: <http://www.federalelectronicchallenge.net/resources/docs/costofown.pdf>
[pdfhttp://www.federalelectronicchallenge.net/resources/docs/costofown.pdf](http://www.federalelectronicchallenge.net/resources/docs/costofown.pdf)

Данный калькулятор позволяет сравнить стоимость ИТ-оборудования на всем жизненном цикле товара, а также дает возможность одновременно рассмотреть до четырех возможных сценариев проведения государственных закупок с учетом включения дополнительных категорий затрат (рис. 4.10).

Такого рода стандартизированные модели расчета стоимости владения товаром широко используются при проведении государственных закупок в США с целью выбора поставщика товара с наименьшим значением данного критерия. Всего можно выделить три этапа использования модели:

1-й этап: выбор продукта для проведения анализа (возможность выбора до четырех продуктов одновременно). На данном этапе необходимо ввести такие данные, как на-

звание продукта, тип товара и комплектация, а также включить опцию менеджмента конца жизненного цикла в случае последующей утилизации устройства;

2-й этап: ввод примерной стоимости использования товара на всех этапах его жизненного цикла;

3-й этап: просмотр результатов. Модель дает исчерпывающую информацию по стоимости товара на каждом этапе жизненного цикла, а также совокупную стоимость владения товаром.

Использование КСВ в США показало, что данный критерий может применяться в большинстве долгосрочных и инфраструктурных проектов. Он помогает узнать наиболее точную стоимость товара на каждом этапе жизненного цикла, экономить издержки, снизить коррупционную составляющую и выяснить полную стоимость закупаемых товаров, показывая, что закупочная стоимость является лишь малой частью полной стоимости владения.

Опыт Евросоюза в области применения КСВ. Значительный объем государственных закупок стран Европейского союза и различный уровень развития и емкости их государственного сектора потребовали достаточно специфического законодательного подхода к регулированию размещения государственного заказа. В целом размещение государственных заказов в Европейском союзе регламентируется в зависимости от объемов и других условия тремя уровнями законодательного регулирования: международным, национальным и законодательством Евросоюза. К международному регулированию закупок Евросоюза относятся в первую очередь требования Соглашения о правительственных закупках ВТО. В части регламентации на уровне Евросоюза действует ряд правовых актов, обеспечивающих единые условия проведения закупок для государственных нужд. Необходимо отметить, что период с 2004 по 2006 г. был переходным, когда параллельно действовали два вида документов — «старые» директивы (прекратили свое действие в начале 2006 г.) и заменяющие их «новые» директивы. К «старым» документам относятся Директива ЕС о заключении контрактов на поставки товаров для общественных нужд (Council

Directive 93/36/ЕЕС); Директива ЕС о заключении контрактов на выполнение подрядных работ для общественных нужд (Council Directive 93/37/ЕЕС); Директива ЕС о закупках услуг для общественных нужд (Council Directive 92/50/ЕЕС); Директива ЕС о закупках на предприятиях и в организациях, функционирующих на рынках водоснабжения, энергетики, транспорта и телекоммуникации (Council Directive 93/38/ЕЕС).

С 31 января 2006 г. вышеперечисленные четыре «старые» директивы были заменены двумя «новыми»: Директива ЕС о заключении контрактов на выполнение подрядных работ, поставки товаров и оказание услуг для общественных нужд (Council Directive 2004/18/ЕЕС); Директива ЕС о закупках на предприятиях и в организациях, функционирующих на рынках водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг (Council Directive 2004/17/ЕЕС).

Принципиальные изменения в регламентации государственных закупок Евросоюза предполагают следующие основные направления совершенствования нормативной правовой базы:

- исключение из сферы действия общего законодательства по государственным закупкам отдельных секторов экономики, традиционно являющихся естественными монополиями (водоснабжение, энергетика, транспорт и почтовые услуги);
- введение в практику более гибких процедур закупок, в частности процедуры конкурентных переговоров, а также заключение рамочных соглашений;
- учет новых форм организации и ведения бизнеса: концессии и другие формы партнерства между частным и общественным секторами;
- внедрение электронных закупок.

В 2006 г. на заседании Европейской комиссии было заявлено о работе над проектом, посвященным исследованию критерия стоимости владения продукцией и жизненного цикла товара. Результаты исследования легли в основу документа, ставшего методологической основой общеевропейского подхода к КСВ.

Основными направлениями, реализовавшимися в данной методологии, были следующие:

- улучшение конкуренции среди поставщиков;
- развитие долгосрочной оптимизации расходов;
- развитие сектора государственных закупок.

Согласно данному документу основными преимуществами использования этого критерия являются:

- прозрачность будущих трат на оборудование;
- возможность спланировать совокупную стоимость владения;
- оптимизировать будущие затраты на этапе планирования;
- повысить прозрачность рынка государственных закупок.

В теоретических работах, посвященных КСВ, упоминаются и такие выгоды от применения критерия, как¹:

- оценка альтернативных решений и последующий выбор наилучшего из них;
- оценка доступности того или иного проекта или покупки;
- оценка области чрезмерного риска или неопределенности;
- улучшение организационного процесса, связанного с использованием товара.

Использование КСВ позволяет учесть все затраты на всех стадиях жизненного цикла, поэтому он может использоваться на двух стадиях закупочной процедуры:

- на стадии спецификации и подготовки, так как позволяет рассмотреть все альтернативы;

¹ *Ellram L. M.* Total cost of ownership: a key concept in strategic cost management decisions//Journal of business logistics. 1998. Vol. 19. No. 1. P. 55 – 74.

- на стадии вознаграждения, так как позволяет рассматривать критерий в категории наименьшей цены и наиболее приемлемого продукта с учетом других неценовых (например, экологических) параметров.

Критерий стоимости владения тесно связан с европейской методикой EMAT (Economically Most Advantageous Tender). Эта европейская методология выбора наиболее предпочтительного с экономической точки зрения тендера используется на всех этапах жизненного цикла товара. Согласно данной методике КСВ включает следующие затраты¹:

- на закупку;
- на обслуживание;
- на модернизацию;
- на ремонт;
- на утилизацию;
- иные затраты.

Данная методика также активно используется при частно-государственных партнерствах. Применение критерия оправданно, поскольку он дает возможность для анализа альтернатив во время подготовки проекта. Технически это происходит таким образом: во время тендера сами участники составляют модели жизненного цикла товара для наиболее точного экономического прогнозирования будущих затрат².

Использование КСВ на законодательном уровне закреплено в Норвегии. В Германии и Австрии данный критерий часто применяется в долгосрочных проектах. Например, программа IEKP в Германии рекомендует использовать критерий стоимости владения. Одной из важнейших целей использования данного критерия в Европе является снижение нагрузки на государственный бюджет. Так, федеральное Ми-

¹ Report and Recommendations of the EMAT Task Group: A methodology that permits contract award to the Economically Most Advantageous Tender, 2003.

² Towards a common European methodology for Life Cycle Costing (LCC) – Guidance Document.

нистерство по охране окружающей среды совместно с другими правительственными организациями даже разработало специальную программу для калькуляции КСВ, которая рекомендована к использованию в процессе осуществления госзакупок. Использование КСВ также встречается в резолюции по увеличению инновационной направленности государственных закупок, в которой шесть различных министерств определили области государственных закупок для инновационных благ¹.

В Австрии местные законодательные акты также предусматривают использование критерия стоимости владения — он там используется для определения эффективности затрат. Для решения бюджетных вопросов и выделения необходимых критериев государственных закупок создаются специальные рабочие группы. Более того, основные принципы австрийской программы государственных закупок сформулированы исходя из применения европейских правил, одним из главных является критерий стоимости владения².

Определение преимуществ и рисков использования стоимости владения в качестве критерия отбора поставщиков инновационной продукции

Критерий стоимости владения (КСВ) — это инструмент, необходимый для оценки общих затрат, связанных с жизненным циклом товара, включая затраты на приобретение, эксплуатацию и ремонт, а также с учетом остаточной стоимости утилизируемого товара. Главное назначение критерия состоит в оценке различных вариантов достижения цели покупателя (заказчика), когда разные альтернативы отличаются не только начальной стоимостью, но и расходами на дальнейшее обслуживание. Техника оценки затрат жизненного цикла может

¹ Strategic use of public procurement in Europe, final report to the European Commission, 2010.

² Report and Recommendations of the EMAT Task Group: A methodology that permits contract award to the Economically Most Advantageous Tender, 2003.

использоваться для оценки товара в целом или для отдельных его составляющих.

Критерий затрат на протяжении всего жизненного цикла товара повсеместно считается лучшим индикатором ценности денег, чем критерий расходов на покупку, производство или строительство объекта. К примеру, расходы на содержание и использование типичного офисного здания, рассчитанного на 30 лет, распределяются в следующей пропорции: 1 (издержки строительства): 5 (издержки на техническое обслуживание и ремонт): 200 (расходы на все внутренние операции, проводящиеся в здании, — покупка мебели и оборудования, ремонт и т. д., включая заработную плату обслуживающего персонала)¹. Очевидно, что больше внимания должно быть направлено на операционные расходы и расходы по поддержанию объекта в надлежащем состоянии, чем на затраты по приобретению объекта, поскольку в долгосрочном периоде это приносит более существенные экономические выгг.. Величина выигрыша от использования критерия стоимости владения будет зависеть от цели и условий приобретения, от специфики конкретного товара и особенностей его предполагаемого применения. Тем не менее типичные выгоды от использования КСВ включают следующее:

- 1) экономия денежных средств в течение периода эксплуатации приобретаемого товара;
- 2) возможность сопоставления разных альтернатив (например, выбор поставщика определенного товара среди множества других с разными условиями дальнейшего обслуживания);
- 3) прозрачность будущих операционных расходов;
- 4) возможность составления финансового плана денежных потоков, связанных с функционированием данного объекта;
- 5) лучшая осведомленность о совокупных издержках;

¹ Life cycle costing (LCC) as a contribution to sustainable construction, final guidance, 2007.

- 6) возможность оптимизации будущих расходов на разных стадиях жизненного цикла товара;
- 7) возможность учета других неэкономических параметров (например, сохранение окружающей среды, ресурсосбережение), которые при проведении комплексного анализа «выгод — издержек» также принимаются к рассмотрению;
- 8) снижение коррупционных рисков в процессе осуществления закупки, что особенно актуально в сфере государственных закупок.

Проекты, финансируемые государством, должны удовлетворять требованиям финансовой и экономической эффективности использования бюджетных средств. Использование КСВ соответствует этим требованиям, поэтому в настоящее время требования обязательной оценки общей стоимости владения товаром, оценки затрат всего жизненного цикла проекта жестко зафиксированы в общих положениях о правилах организации государственных закупок в ЕС и Америке.

Кроме того, когда государство использует критерий стоимости владения при реализации долгосрочных проектов (например, строительство зданий и сооружений), то и другие участники экономического процесса получают потенциальные выгоды (табл. 4.14).

Таблица 4.14. Выгоды от использования критерия стоимости владения

Государство	Частный сектор	Коммерческие инвесторы
Демонстрирует ценность денег в госзакупках	Минимизирует операционные расходы	Привлекают перспективных собственников
Минимизирует долгосрочные издержки использования продукта	Облегчает процесс бюджетирования	Сохраняют долгосрочную стоимость активов
Оценивает полную стоимость проекта	Минимизирует риски срыва функционирования продукта	Поддерживают механизмы финансирования
Обеспечивает предсказуемость будущих издержек и выбор наилучшего соотношения производительности и издержек	Максимально сохраняет стоимость товара	Рассчитывают точный уровень расходов на обслуживание
	Удовлетворяет необходимым требованиям аренды активов	

Источник: Life cycle costing (LCC) as a contribution to sustainable construction, final guidance, 2007.

Периоды анализа, на протяжении которых используется КСВ, могут быть различными. Критерий применим как на протяжении полного жизненного цикла товара, так и в конкретный период внутри жизненного цикла. Цели, для которых применяется КСВ, разделены на две категории:

- 1) как абсолютный анализ, который используется для процесса планирования, бюджетирования и при заключении контракта;
- 2) как сравнительный анализ, который используется для проведения финансовой оценки, например, по отношению к потенциальным издержкам покупки актива, с целью рассмотрения разных вариантов или альтернативных технологий.

В целом КСВ — это удобный инструмент для использования, когда решение включает оценку не только текущих, но и будущих затрат. В общем случае КСВ применяется чаще всего:

- при оценке общей стоимости обязательств по инвестированию и владению объектом либо на протяжении полного жизненного цикла или выбранного периода;
- для лучшего понимания общих издержек актива и повышения прозрачности состава этих издержек;
- для обеспечения эффективного выбора между разными средствами достижения желаемых целей, например, для сокращения затрат на энергию или удлинения жизненного цикла;
- в сфере достижения удовлетворительного баланса между начальными затратами и будущими издержками;
- в процессе определения возможностей повышения отдачи от бюджетных расходов, например при отборе товаров с более длительным сроком использования или ограниченными требованиями к эксплуатации;
- как инструмент для финансовой оценки альтернативных возможностей на этапе подготовки проекта, например оценки объектов с меньшим влиянием

- на окружающую среду или с большей эффективностью использования энергии;
- для получения большей уверенности в правильности выбора во время принятия решения.

Использование КСВ позволяет выразить различия в предложениях потенциальных поставщиков в денежном эквиваленте.

Для оценки стоимости владения могут применяться различные методы и модели. Выбор конкретного способа оценивания зависит от наличия данных, цели проведения оценки и от времени, предусмотренного на данный анализ. Важным моментом использования КСВ является разработка (уточнение) детального плана издержек на протяжении жизненного цикла товара.

Для проведения качественной оценки общей стоимости владения необходимо четко определить объект, общая стоимость которого подлежит оценке, а также конечную цель оценивания (основание для выбора из альтернативных вариантов, планирование денежных потоков или сокращение расходов и т. д.). В качестве объекта для анализа может быть использован весь проект целиком (крупные капитальные инвестиции) или отдельные его части (покупка отдельных товаров).

Анализ стоимости владения позволяет достичь не только операционных целей (сопоставление и выбор поставщика), но и тактических (идентификация внешних и внутренних факторов, приводящих к высоким расходам), а также стратегических (оптимизация процесса использования продукта).

Стандартная форма модели совокупной стоимости владения учитывает множество заранее определенных критериев, однако в каждом конкретном случае их следует уточнять исходя из особенностей конкретной закупки. Уникальные модели должны быть адаптированы к ситуации и виду продукции. В целом КСВ применим практически ко всем закупаемым товарам, имеющим длительный срок использования. Компоненты общей стоимости товара существенно

зависят от конкретного периода жизненного цикла, в котором они располагаются, а не только от длительности использования товара.

Помимо перечисленных достоинств КСВ обладает значимым недостатком, который состоит в возможном отклонении фактических расходов от прогнозируемых. Таким образом, точность и надежность полученной оценки общей стоимости владения в разных случаях могут существенно различаться. В ситуации закупки инновационной продукции эти погрешности будут выше, чем в случае со стандартизированным товаром. Анализ реальной стоимости владения инновационным товаром должен содержать огромное количество факторов, поведение которых может быть трудно прогнозируемо. Например, при производстве программного обеспечения необходимо учесть такие аспекты, как сложность продукта, вертикальная интегрированность отрасли, особенности назначения и использования продукта, уровень требуемых навыков и опыта для работы с продуктом.

Такие проблемы делают оценивание стоимости владения инновационным продуктом от конкретного поставщика весьма сложным. Сравнение поставщиков инновационной продукции и выбор на основании критерия стоимости, таким образом, может оказаться сложной задачей, решение которой сопряжено с большой степенью неопределенности. Тем не менее использование критерия цены влечет еще большие риски и неопределенность.

Использование КСВ подразумевает наличие у поставщика сформированной базы данных. В случае отсутствия необходимой информации хотя бы у одного из поставщиков сравнение альтернатив с точки зрения стоимости владения оказывается затруднительным. Именно эта проблема является основной при выборе поставщика инновационного товара на основании КСВ. Таким образом, поставщики инновационных товаров должны быть осведомлены и готовы к необходимости комплексной оценки стоимости владения предлагаемой ими продукции, насколько это принципиально возможно.

Оценка стоимости владения инновационным товаром должна проводиться в соответствии с особенностями каждого отдельного поставщика, так как унификация процедуры оценивания для разных поставщиков может оказаться некорректной и, таким образом, привести к ошибочным результатам.

Подводя итог, стоит отметить, что существует много достоинств, говорящих в пользу выбора КСВ. Они включают в себя множество факторов, которые могут повлиять на будущие затраты, связанные с использованием товара, а также позволяют лучше понять, как данные затраты могут быть предусмотрены при заключении контракта на закупку. Среди этих факторов необходимо выделить следующие:

- высокие требования к производительности оборудования;
- ограничение средств, затраченных на разработку и тестирование продукта;
- проектирование продукта, направленное на изучение конечной цены;
- поддержка эффективности работы персонала;
- контроль качества;
- технический проект;
- качество материалов.

Однако помимо перечисленных достоинств существуют и определенные недостатки использования КСВ:

1. Довольно трудозатратный и дорогой процесс оценивания данного критерия. Зачастую заказчик излишне полагается на расчеты конкурирующих поставщиков.
2. Осуществляя расчет стоимости владения в денежном выражении, нередко упускают из вида неколичественные (качественные) параметры реализации проекта или последствия приобретения блага.
3. Применение данного критерия обычно ориентировано на выбор проекта (товара) с наименьшей стоимостью владения, что далеко не всегда обеспечивает выбор наиболее эффективного решения.

4. Даже самый тщательный анализ будущих издержек не может гарантировать учет всех возможных затрат, которые могут когда-либо возникнуть, поэтому всегда есть вероятность ошибки при расчете общей стоимости владения.

Таким образом, можно выделить ряд рекомендаций, которые необходимо учесть при использовании КСВ:

- 1) Необходимы тщательное исследование и предварительные консультации с возможно большим количеством заинтересованных сторон, вероятно, что при подробном анализе стоимости владения некоторые специалисты помогут выявить непредвиденные расходы. Это уменьшит риски недооценки общих затрат, связанных с использованием товара.
- 2) Критерий стоимости владения является наиболее целесообразным при сравнении вариантов, которые предоставляют аналогичные уровни выгг. или производительности. Такое сравнение альтернатив полностью корректно и наиболее эффективно.
- 3) Помимо использования КСВ в процессе выбора конкретного поставщика той или иной продукции можно учитывать и другие методы оценивания, например более узкий метод — анализ затрат полного жизненного цикла товара.
- 4) Не следует включать в анализ стоимости владения те затраты, которые не имеют прямого отношения к рассматриваемым функциям конкретного товара или объекта, поскольку подобные затраты могут только усложнить анализ и завязать потенциальные расходы.
- 5) Следует принимать во внимание расходы и трудоемкость по проведению оценки стоимости владения до начала использования данного критерия, так как в некоторых случаях (особенно при закупке инновационных товаров) расходы на проведение качественного КСВ-анализа могут быть неоправданно высокими. В этом случае необходимо определить структуру потенциальных издержек в наиболее общем виде под условие ее дальнейшего уточнения при использовании приобретаемого товара.

Отражение специфики применения КСВ на примере отдельных направлений (секторов) инновационной деятельности. Основные требования, предъявляемые к поставщику при использовании КСВ

Независимо от типа закупаемой продукции, необходимым условием применения КСВ является составление списка обязательных требований, которым продукт должен удовлетворять. В этот список должны входить четкое определение продукта, его возможности и характеристики, имеющие какую-либо полезность (ценность) для покупателя. Существует три основных вида требований к продукту при оценивании стоимости владения:

- операционные расходы;
- технические требования к продукту;
- требования к отдаче его использования (производительности).

Помимо описания требований следует учесть возможные ограничения, связанные с процессом оценивания стоимости владения. Можно выделить два типа ограничений: внешние и внутренние.

К *внешним* ограничениям относятся:

- временные рамки, отведенные для проведения оценки;
- потенциально наибольшее число организаций, способных предоставить требуемый продукт и (или) обеспечить его дальнейшее обслуживание;
- общие экономические условия (например, уровень инфляции, валютный курс и пр.).

Внутренние ограничения включают:

- доступность данных;
- высокую степень неопределенности;

- ограниченные ресурсы (денежные, человеческие и др.) для проведения соответствующей оценки.

Помимо перечисленных ограничений результат оценивания стоимости владения товара неизбежно будет содержать неопределенность, так как точная структура будущих расходов зачастую принципиально не может быть определена заранее и будет зависеть от многих эндогенных и экзогенных параметров. Тем не менее для разных благ допустимый уровень риска сильно варьирует и связан с лояльностью поставщика, т. е. возможностью в контракте полностью переложить существующие риски на него.

Одна из типичных сфер применения критерия стоимости владения — поставки компьютерного оборудования. Когда данная идея была впервые выдвинута в 1980-е гг., она была воспринята скептически из-за высоких расчетных значений данного критерия. Со временем модернизация технологий и снижение закупочных цен уменьшили стоимость владения: так, стоимость владения принтером ценой до 200 долл. оценивалась в 1 тыс. долл. ежегодно при условии включения всех затрат на его обслуживание.

Типичные категории расходов в сфере информационных технологий следующие:

- расходы на hardware (компьютерное оборудование);
- software (программное обеспечение) добавляет порядка 80–100% к цене hardware;
- расходы по администрированию (расходные материалы, потребляемая электроэнергия, зарплата с обязательными начислениями администраторов ИТ-службы и пр.) увеличивают цену hardware в 3–4 раза;
- прочие эксплуатационные издержки (ремонтные компоненты, обучение пользователей, издержки, связанные с простым оборудованием, и пр.) увеличивают цену hardware еще на 50–70%.

Таким образом, стоимость владения ИТ-техникой может возрастать в сравнении с начальной ценой в 5–6 раз и за-

висеть от множества факторов и обстоятельств. При этом если стоимость оборудования и программного обеспечения может быть достаточно точно определена на момент приобретения ИТ-техники, то последующие эксплуатационные расходы, особенно связанные с вероятностью выхода из строя отдельных компонентов вне гарантийного срока, необходимостью обучения пользователей, предсказать крайне проблематично. Именно из-за этих эксплуатационных расходов чаще всего происходит недооценка совокупных затрат.

Ключевой вывод состоит в том, что соответствующую сумму затрат на приобретение той или иной информационной технологии (например, на установку некоего программного продукта) трудно оценить. Недооценка всех затрат более вероятна, когда данная технология инновационная и только вышла на рынок (т.е. отсутствуют данные об использовании этой технологии другими пользователями). Второй важный момент состоит в том, что сфера ИТ имеет уникальную структуру издержек: в то время как издержки на труд в реальном секторе имеют тенденцию к сокращению из-за замещения человеческого труда, например, робототехникой или вследствие появления менее трудозатратных технологий, в сфере ИТ наблюдается противоположный тип поведения, сводящийся к убыванию издержек на оборудование при параллельном росте затрат на труд. По оценкам компании «Гартнер»¹, труд составляет порядка 70% общих издержек в сфере информационных технологий.

Приведем пример стандартного расчета стоимости владения для информационной системы «Налоговый учет», которая включает оборудование и программное обеспечение, осуществленный в 2011 г.² (табл. 4.15). Жизненный цикл данной информационной системы составляет пять лет (такой срок установлен для данных продуктов ПБУ 18/02).

¹ Best practices of IT procurement, 2007.

² Родина О. В. Информационная система «Налоговый учет»: методика и инструментарий для оценки совокупной стоимости владения. М., 2011.

Таблица 4.15. Расчет стоимости владения для информационной системы «Налоговый учет»

№ п/п	Статья затрат	Значение, тыс. руб.
1	Затраты на приобретение оборудования	39,671
2	Затраты на приобретение программного обеспечения	126,701
3	Затраты на обучение персонала	18,808
4	Затраты на первоначальную настройку и тестирование	82,95
5	Затраты на управление и поддержку (аутсорсинг, сопровождение, справочная система)	723,264
6	Затраты на содержание штата сотрудников по обслуживанию информационной системы	1035,42
7	Затраты на восстановление работоспособности оборудования	50,362
8	Налоговые санкции	0,389
9	Затраты на восстановление работоспособности программного обеспечения	1,466
10	Затраты на восстановление информационного обеспечения	1,46
11	Потери (реальные) от сбоев в работе ИС	1,458
12	Потери, связанные с самоподдержкой пользователей	11,173
13	Потери, связанные с взаимоподдержкой пользователей	10,622
14	Потери, связанные с искажением данных при хранении	1,46
15	Потери времени сотрудников на самообучение	11,173
16	Потери от плановых и внеплановых простоев	1,458

Источник: *Родина О.В.* Информационная система «Налоговый учет»: методика и инструментарий для оценки совокупной стоимости владения. М., 2011.

Цена первоначальной закупки оборудования и программного обеспечения составляет 166,4 тыс. руб., стоимость владения в течение всего жизненного цикла — 2117,8 тыс. руб. Таким образом, первоначальная цена составила всего 7,8% стоимости владения, что говорит о необходимости применения КСВ при покупке информационных систем.

Согласно подходу к госзакупкам, установленному в Европейском союзе, 4 наиболее важные группы закупок государства (с точки зрения их удельного веса в расходе бюджета, влияния на экологию, доступности экологичных («зеленых») способов производства и др.) — это строительство, использование энергии, закупка лесоматериалов и общественное питание¹. Наиболее характерные и наглядные примеры в сфере госзакупок, связанные с особенностями применения КСВ, относятся к использованию энергии, строительству зданий и развитию инфраструктуры. Рассмотрим их более подробно.

Так, цена одной компактной люминесцентной лампы составляет порядка 10 евро. Эти лампы более дорогие в сравнении с обычными лампами накаливания, но служат в 10 раз дольше и потребляют в 4 раза меньше энергии, чем обычные лампы. Таким образом, использование одной люминесцентной лампы вместо лампы накаливания позволяет сэкономить порядка 40 евро или больше на протяжении всего жизненного цикла работы лампы. Когда в Гамбурге (Германия) местные власти заменили каждые две старые лампы накаливания на одну люминесцентную одновременно в 300 государственных зданиях, они сократили ежегодное потребление энергии на 4,5 млн кВт, что на тот момент было эквивалентно сокращению расходов на электричество на 225 тыс. евро².

Другой пример применения КСВ связан со строительством нового офисного здания и научно-исследовательских лабораторий в Великобритании³. Строительная компания *Serco* была выбрана Лабораторией по защите науки и технологий основным стратегическим партнером на ближайшие 15 лет. Целью данного сотрудничества является строительство новой лаборатории и офисного центра. *Serco* также ответственна за проведение всех необходимых работ начиная с августа 2006 г.

¹ Buying green! A handbook on green public procurement, 2011.

² Morton B. Life cycle costing for green public procurement, 2009.

³ Towards a common European methodology for Life Cycle Costing (LCC) — Guidance Document, 2007.

Критерий стоимости владения был использован для демонстрации ожидаемых затрат, необходимых для строительства лаборатории и офисного центра. Более того, в рамках данной модели были рассмотрены три альтернативных варианта требуемых в будущем издержек: наиболее вероятный и два отклонения — благоприятный (более низкие издержки) и неблагоприятный (издержки выше ожидаемых) сценарии. Данные сценарии отображали результаты исследований, основанных на статистических данных и стоимостных факторах. Модель была создана для оценки периода в 50 лет. Это отражало проектный срок эксплуатации зданий в соответствии с техническими рекомендациями. В то время как срок контракта составляет 15 лет, модель на 50 лет была представлена в качестве последовательного подхода к жизненному циклу всех объектов, а также для того, чтобы продемонстрировать отсутствие чрезмерных расходов.

На стадии проектирования были приняты решения для создания необходимого уровня экологичности объекта. Оценка риска проводилась для эффективного выполнения работ на объектах, использование критерия совокупной стоимости владения было направлено на формальную оценку рисков. Анализа трех моделей применимости критерия стоимости владения (наилучшего, наихудшего и наиболее реального) оказалось достаточно для обеспечения надежной информации о возможных вариантах величин будущих издержек.

Финансовые показатели были распределены равномерно по всем стоимостным факторам. Все значения были впоследствии использованы в специальной компьютерной программе, необходимой для расчета КСВ за выбранный период жизненного цикла. Количественного анализа рисков не проводилось, так как было трудно оценить вероятностное распределение параметров, которые не были до конца определены. Для каждого здания было представлено три сценария, включавших наилучшие и наихудшие модели развития событий. Более того, были разработаны таблицы затрат, параметры анализа ежегодных расходов и подробный профиль стоимости.

Экономия была связана в основном с капитальными затратами и была оценена на этапе первоначальной разработкой проекта без использования КСВ. В данном случае модель была разработана лишь на определенный момент сроком 13 лет, поэтому требует обновления в случае любых будущих изменений в конструкции здания и при закупке строительного оборудования.

В результате использования КСВ затраты на 1 кв. м офисного пространства снизились. Более низкие затраты при использовании данной модели в 13-летнем промежутке, чем на протяжении 50 лет, являются доказательством того, что большинство материалов, использованных при строительстве здания, включая наиболее дорогие, имеют жизненный цикл более 13 лет.

Основными достоинствами использования КСВ в данном проекте являются:

- возможность для исполнителя показать клиенту, что компания планирует инвестировать в проект на протяжении всех этапов;
- создание эффективного стратегического плана с понятными достижимыми целями;
- развитие четкого механизма идентификации условий, когда объект следует заменить или когда он должен продолжать функционировать дальше;
- обеспечение всех участвующих сторон полной информацией о будущих издержках реализации проекта.

Еще один пример — использование КСВ при строительстве инфраструктурного объекта в Дании¹. Министерство транспорта Дании решило расширить шоссе в северной части страны. Компания *VAN OORD* выиграла тендер на проведение строительных и инфраструктурных работ на данной территории. Контрактом было предусмотрено расширение 14 км дороги, а также строительство нескольких структурных объ-

¹ Towards a common European methodology for Life Cycle Costing (LCC) — Guidance Document, 2007.

ектов, включая 15 новых мостов. Критерий совокупной стоимости владения был использован для выбора наиболее эффективного предложения с экономической точки зрения.

Отсутствие прозрачности, нежелательность присутствия переговорной составляющей в закупке, а также характер тендерного процесса в условиях все более жесткой конкуренции между подрядчиками привели к потребности в детальной спецификации желаемой структуры и в точном описании ожидаемого результата. Кроме того, ошибки и отклонения от заявленных данных в контракте могли привести к изменениям, которые отразились бы на стоимости проекта.

Изменение политики по отношению к роли государственной службы является еще одной причиной для развития альтернативных способов проведения торгов и договоров, таких как критерий совокупной стоимости владения. Важными стимулами использования данного критерия стали политические тенденции к уменьшению роли государственного сектора в строительстве и к передаче ответственности частному сектору. Все это оказало большое влияние на развитие и применение новых форм контрактов, контрактных спецификаций в тендерном процессе.

Основной целью применения КСВ было использование тендеров и контрактов с экономически оптимизированными конструктивными решениями на основе данного критерия. Модель состояла из первоначальной стоимости и расходов на строительство. Министерство транспорта Дании проводит значительную часть строительных работ, которая определяется сроком от 10 до 15 лет. Данный период определяется на основе анализа КСВ для дорожного покрытия. Многие другие компоненты строительства имеют значительно более высокую продолжительность жизненного срока и, следовательно, долгосрочные риски, которые недостаточно охвачены в период 15 лет. Техническое обслуживание является результатом выбора, сделанного заказчиком в процессе проектирования. В данном тендере были приняты во внимание долгосрочные прогнозы расходов, хотя эти затраты никогда не будут входить в обязанность подрядчика. Оценка чистой

приведенной стоимости обслуживания была также использована для сравнения с позиции КСВ.

Критерий стоимости владения был включен для определения экономически наиболее прибыльных контрактов. Его применение подрядчиком было обусловлено выгодой и полезностью в долгосрочной перспективе. Это позволило подрядчику показать свою необходимость с точки зрения качества и сервиса. Кроме того, стороны смогли получить выгоду от оптимизации конструкции и технического обслуживания.

Применение данного критерия оказалось успешным, так как ожидаемые расходы на техническое обслуживание были существенно сокращены, не оказав при этом значительного влияния на стоимость строительства. Подрядчики получили возможность выделиться с позиции сбалансированной структуры расходов на основе КСВ, а также развития инноваций, что обеспечило значительную экономию в конечной стоимости.

Несмотря на обилие конкретных примеров использования КСВ при организации государственных закупок, все эксперты отмечают, что «не существует двух одинаковых КСВ-анализов»¹. В связи с этим повышенное внимание при организации государственной закупки должно быть направлено не столько на учет инновационного характера того или иного вида деятельности, сколько на специфику производства и использования конкретного закупаемого товара.

Формирование на основе международного опыта критериев отбора инновационных товаров (работ, услуг), для которых при проведении конкурсных закупочных процедур наиболее целесообразно применение критерия стоимости владения

Несмотря на очевидные преимущества применения критерия стоимости в закупочных процедурах инновационных благ с длительным жизненным циклом, его использование затруднено в силу ряда причин. Наиболее актуальны из них следующие:

¹ Barringer H. P. A Life cycle cost summary, 2003.

1. Жизненный цикл объекта закупки больше срока бюджетирования. Другими словами, срок прогнозирования расходов короче срока использования объекта. Такой принцип планирования подталкивает ответственных лиц больше обращать внимание не на затраты в течение всего жизненного цикла товара, а на расходы, понесенные в рамках срока планирования бюджета.
2. Экономия, достигаемая за счет использования объектов с более низкой стоимостью владения, не возвращается в тот департамент (отдел, управление, орган), который закупает данный объект, т.е. существует проблема немотивированности руководителей структурных единиц.
3. Как правило, полезный эффект от использования объекта с более низкой стоимостью владения достигается только после истечения срока действия договора на приобретение данного объекта, таким образом, реальная экономия денежных средств происходит не столько во время жизненного цикла товара, а уже после окончания этого цикла. Данный фактор также не способствует приобретению товара с более низкой совокупной стоимостью владения¹.
4. Сложность применения оценки стоимости владения обуславливает необходимость постоянного повышения квалификации сотрудников закупочных отделов, а также расширения их штата вследствие трудоемкости процесса оценивания.

Система госзакупок, существующая на данный момент в России, не позволяет при существующих критериях отбора показать все преимущества инновационной продукции. На наш взгляд, представляется целесообразным вводить дифференцированные критерии отбора инновационных благ, для которых при проведении конкурсных закупочных процедур наиболее оправданно применение стоимости владения. В частности, речь идет о следующих критериях отбора:

- по предмету закупки;

¹ Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: a question of value, 2009.

- по области применения предмета закупки;
- по сумме контракта.

Критерий отбора — предмет закупки. Данный критерий применения стоимости владения наиболее простой и понятный. Есть определенные категории товаров, для которых применение КСВ обязательно. Для других товарных групп применение стоимости владения не имеет смысла, и в этом случае слепое замещение критерия «цена» на «стоимость владения» способно лишь снизить эффективность государственных закупок. Яркий пример нецелесообразности применения КСВ — закупка канцелярских товаров. В табл. 4.16 мы привели частоту применения данного критерия в зависимости от объекта закупки, основываясь на мировом опыте госзакупок.

Таблица 4.16. Применимость критерия совокупной стоимости владения

Типичные предметы закупки	Уровень применения КСВ		
	Наиболее применим	Умеренно применим	Нет смысла применять
ТОВАРЫ			
Офисное, компьютерное и специальное оборудование			
Автотранспорт			
Установка энергосберегающих систем внутреннего и наружного освещения			
Офисная бумага			
Канцтовары			
Все виды закупаемого топлива			
Мебель			

Типичные предметы закупки	Уровень применения КСВ		
	Наиболее применим	Умеренно применим	Нет смысла применять
РАБОТА/УСЛУГИ			
Стандартное программное обеспечение, не требующее специальной поддержки, с бесплатными обновлениями			
Сложное программное обеспечение, требующее определенных модификаций, дальнейшего обслуживания и платных обновлений			
Транспортные услуги			
Курьерские услуги			
Почтовые услуги			
Вывоз и переработка отходов			
Организация общественного питания			
СТРОИТЕЛЬСТВО			
Новые здания			
Модернизация и реконструкция старых зданий			
Ландшафтный дизайн			
Строительство дорог			
Строительство железнодорожных путей			

Источник: Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: a question of value, 2009.

Данные категории товаров и услуг достаточно унифицированы и во многом идентичны для всех стран, а потому мы можем воспользоваться опытом зарубежных стран ка-

сательно применения КСВ в зависимости от предмета закупок.

Стоит также отметить, что с целью стимулирования внедрения инновационной продукции было бы желательно оставлять возможность производителям товаров с низкой стоимостью владения по сравнению с товаром такого же вида применять КСВ в качестве конкурентного преимущества.

Критерий отбора — область применения предмета закупки. В России государственные закупки регулируются Законом № 94-ФЗ, который не предусматривает возможности учета специфики применения одних и тех же товаров на уровне критериев отбора, т. е. процедура отбора одинакова для таких областей, как закупка компьютера для сельской школы и закупка компьютера для обеспечения безопасности космических полетов.

В связи с этим оправданным становится введение такого критерия применения стоимости владения объектом, как область использования, или сфера применения, данного объекта. Предлагается сделать настоятельно рекомендуемыми для использования КСВ следующие сферы:

- 1) связанные с обороной и безопасностью;
- 2) связанные с активным воздействием объекта использования на экологию и окружающую среду;
- 3) связанные со строительством и эксплуатацией ресурсосберегающих объектов.

К продукции, которая используется в вышеперечисленных областях, даже если она не является сложной, должны быть предъявлены особые требования. Критерий стоимости владения как мотивирующий фактор использования качественных и эффективных объектов закупки должен здесь быть широко распространен.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 весовые коэффициенты таких критериев, как «расходы на техническое обслуживание товара», «расходы на эксплуатацию товара», «срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг» и «срок предоставления гарантии

качества товара, работ, услуг», не могут превышать 10%. А при одновременном использовании всех этих критериев их сумма не может превышать 20%. Постановление распространяется на все товарные категории согласно п. 9 гл.1 настоящего Постановления. Это обстоятельство никак не мотивирует использовать объекты повышенного качества в тех областях, где нагрузка на данные объекта особенно высока, а цена брака или использования некачественного товара может быть за предельной.

Критерий отбора — сумма контракта. Согласно Закону № 94-ФЗ в России количество конкурентных способов размещения заказа благ стоимостью более 500 тыс. руб. сильно ограничено — это либо открытый конкурс, либо открытый аукцион в электронной форме (при последнем единственным критерием отбора является цена). В странах с развитой системой закупок сложилась иная практика осуществления государственных закупок в зависимости от цены. Так, Всемирным банком указаны ценовые пределы, при которых заказчик может сам устанавливать облегченные требования к квалификации поставщика и выбору процедуры оценки и закупки товара¹. Причем в зависимости от области применения закупаемого товара ценовые пороги различны. В связи с этим для инновационных товаров вполне оправданно применение критерия стоимости владения при крупных закупках, скажем, при заключении контрактов на сумму от 5 млн руб.

Другие критерии отбора товаров при использовании КСВ и условия их применения приведены в табл. 4.17.

Но даже в том случае, когда товар, проходящий по государственному заказу, не подпадает ни под какие из указанных выше критериев, все равно следует оставить возможность учета инновационности приобретаемых благ через систему критериев отбора. Технически для этого необходимо увеличить размер весов таких коэффициентов, как «расходы на техническое обслуживание товара», «расходы на эксплуатацию товара», «срок предоставления гарантии качества

¹ Закон № 94-ФЗ. Возможные направления совершенствования. Аналитические материалы, М., 2010.

Таблица 4.17. Дополнительные условия применения КСВ

Критерий отбора	Условия применения
Длительность жизненного цикла объекта	Если стоимость владения сопоставима или превышает первичную стоимость объекта в момент покупки. Данный критерий включает достаточно широкий круг благ, которые находятся в разных товарных категориях государственных закупок
Удельная стоимость товаров	Когда стоимость разных видов одной и той же продукции различается более чем на 20% (например, когда есть выбор между двумя разными по принципу реализации альтернативами, выполняющими одинаковые функции)
Экономический эффект владения	В случае когда данный эффект (или связанные расходы) от приобретаемой продукции для системы в целом существенно превосходит расходы заказчика на приобретение продукции (например, при покупке программного обеспечения, как правило, дальнейшее обслуживание и обновления будут стоить дороже первоначальных затрат)
Экологичность и ресурсосбережение	В случае когда данный критерий для одной и той же продукции различается более чем на 20%

Источник: Концепция методологии расчета общей стоимости затрат (ОСЗ) или общей стоимости владения (ОСВ) при закупке инновационной, в том числе нанотехнологической, продукции, товаров и услуг для применения в закупочных процедурах компаний и корпораций.

товара, работ, услуг» и «срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг», а также допустить возможность добровольного расчета стоимости владения.

4.2.2. РАЗРАБОТКА МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ ПРИМЕНЕНИЯ КРИТЕРИЯ СТОИМОСТИ ВЛАДЕНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР

*Выявление факторов, положительно влияющих на эффективность применения КСВ при реализации госзакупок.
Условия, необходимые для выбора КСВ вместо критерия цены*

Хотя специфика подсчета стоимости владения может различаться, все исследователи приходят к выводу, что в начальной цене присутствует лишь небольшой процент общей стоимости владения товаром. Тщательный анализ критерия стоимости товара может помочь получить полноценное понимание размера расходов в течение жизненного цикла продукции, что в свою очередь позволит избежать заключения сделок, которые на первый взгляд кажутся выгодными по причине низкой закупочной цены, а в итоге обернутся большими расходами в процессе эксплуатации. Детальные исследования стоимости владения могут помочь выявить эксплуатационные затраты, которые не являются очевидными, но имеют существенный вес при принятии решения. Например, анализ стоимости владения является особо продуктивным в области информационных технологий, когда расходы на эксплуатацию компьютерной техники или программного продукта в течение нескольких лет могут быть в несколько раз выше затрат на их приобретение.

Целесообразным применение КСВ может быть при выполнении нескольких условий:

1. Область применения

В случае если предмет закупки планируется применять в сферах:

- связанных с обороной и безопасностью;
- связанных с активным воздействием объекта использования на экологию и окружающую среду;
- связанных с энергоэффективностью используемых объектов;
- строительства (в том числе и энергоэффективных объектов),

целесообразно в качестве решающего критерия при выборе поставщика использовать КСВ.

2. Принадлежность товара к определенной группе

В зависимости от категории товара, работы, услуги можно предусматривать:

- обязательное применение КСВ;
- обязательное применение критерия «цена»;
- выбор заказчика между двумя критериями («цена» или КСВ).

В силу того что использование КСВ является новшеством для практики российских государственных закупок, вводить перечень товаров, работ, услуг, для которых обязательно применение КСВ, преждевременно. Поэтому рекомендуется составить закрытый перечень товаров, работ, услуг, по которым заказчики будут вправе выбирать, каким из критериев пользоваться. Факторы, которые имеют значение для определения перечня категорий товаров, работ и услуг, к которым применим КСВ, приведены в табл. 4.18.

Таблица 4.18. Качественные характеристики предмета закупки и условия их применения

Критерий	Условия применения
Длительность жизненного цикла товара	Применяется, когда срок жизненного цикла существенно больше срока бюджетного планирования
Удельная стоимость товаров	Применяется, когда стоимость разных видов одного и того же товара различается более чем на 20%

Критерий	Условия применения
Экономический эффект владения	Применяется, когда полезный эффект всей системы (где используется данный товар) выше расходов на приобретение данного товара
Экономичность и ресурсосбережение	Применяется, когда данные критерии для одного и того же вида товара различаются более чем на 20%

Источник: составлено авторами.

Анализ практики федеральных закупок в 2010 г. показал, что к такого рода категориям товаров, работ, услуг можно отнести:

- 1) аппаратуру для телевидения, радио, связи;
- 2) офисную бытовую, вычислительную технику;
- 3) медицинскую технику, средства измерения, оптику;
- 4) машины и прочее оборудование;
- 5) транспортные средства;
- 6) нестандартное программное обеспечение;
- 7) вывоз и утилизацию отходов;
- 8) строительство, кроме проектировочных работ и авторского надзора;
- 9) капитальный ремонт, реконструкцию и реставрацию, кроме заказов исключительно на проектирование.

3. Сумма контракта

Данное условие рекомендовано к применению, если сумма контракта составляет более 5 млн руб. Это ограничение представляется оправданным, поскольку, во-первых, при закупках на незначительные суммы выгоды от применения критерия стоимости владения вместо критерия цены могут быть меньше дополнительных затрат, связанных с использованием КСВ, а во-вторых, это ограничение позволит аккумулировать усилия для выбора наилучшего поставщика при покупке более дорогих товаров.

Данные условия применения КСВ являются необходимыми, но необязательно исчерпывающими при выборе товаров, для которых в процессе выбора поставщика и дальнейшей закупки наиболее целесообразно использовать критерий стоимости владения, а не критерий цены.

В силу вышеописанных критериев определения допустимости использования КСВ можно предложить следующий алгоритм действий для заказчика:

- 1) если общие расходы по контракту меньше 5 млн руб., то следует применять критерий цены, в противном случае переходить к пункту 2);
- 2) если предметом договора является товар, работа или услуга вне установленного перечня (см. 9 категорий выше), то следует применять критерий цены, в противном случае переходить к пункту 3);
- 3) если предмет контракта предполагается использовать в определенных сферах (см. выше), то возможно установление обязательного применения КСВ при данных закупках, в противном случае предоставить на усмотрение заказчика выбор между КСВ и критерием цены.

*Дополнительные параметры,
повышающие эффективность применения критерия
стоимости владения*

Условия, при которых возникает необходимость использовать КСВ, могут существенно различаться. Таблица 4.19 иллюстрирует, на каких стадиях разработки государственной закупки и каким образом лучше всего применять КСВ. В данном контексте под государственной закупкой мы будем понимать не только разовое приобретение отдельно взятого блага, но и более длительные проекты, например строительство зданий или долгосрочный контракт на сервисное обслуживание. С точки зрения эффективного применения КСВ целесообразно к любой госзакупке по этому критерию применять проектный подход, т.е. рассматривать закупку как реализацию государством некоторого долгосрочного проекта управления активом.

Таблица 4.19. Типичные ситуации применения КСВ

Период применения КСВ	Типичное применение КСВ
<p>В период планирования инвестиций заказчик (государство) должен понимать полные издержки использования актива, для того чтобы организовать наиболее подходящую для данной закупки структурную схему издержек</p>	<p>Анализ базируется на приближенной информации, обычно аналогичной информации из похожих закупок или проектов достаточно для бюджетирования и ранжирования возможностей, чтобы принять решение о начале проекта, об изменении схемы издержек или об остановке проекта</p>
<p>На ранних стадиях функционирования проекта решение принимается на основании ключевых элементов, таких как структура издержек на обслуживание, ремонт, окончание использования</p>	<p>Анализ может быть построен на основании результатов исследования осуществимости проектных решений и предпроектных профессиональных консультаций, равно как и на ретроспективной информации, чтобы принять решение по поводу ключевых аспектов схемы издержек</p>
<p>На стадии детального планирования, как правило, определены существенные параметры издержек общей схемы, но конкретные решения по-прежнему будут требовать детальной информации, чтобы выбрать подходящий способ организации проекта</p>	<p>Информация на этом этапе может быть получена из анализа, основанного на понимании ключевых элементов схемы расходов, а также из доступа к спецификациям производителя или из похожих проектов. Это позволяет детализировать использование КСВ, подтверждая надежность используемой схемы и адекватность выбора разных способов организации. (На данном этапе также может быть проведен анализ чувствительности и рисков)</p>
<p>Детализированная разработка требует финального отбора информации, выбора способа реализации проекта. Если речь идет о простой закупке, то необходимо определиться с поставщиком продукта. Если же проект подразумевает длительное вложение средств (строительство зданий, дорог), то в данном случае нужно определиться с используемыми технологиями, материалами и т.п. Потенциально результаты подобных решений будут необходимы в процессе совершенствования продукта или замены отдельных его элементов на протяжении жизненного цикла актива</p>	<p>Анализ с использованием КСВ может быть сконцентрирован на специфических компонентах товара или на товаре в целом с детальным учетом всех соответствующих расходов на протяжении жизненного цикла продукта. Основное внимание должно быть сосредоточено на оценке разных возможностей, их ранжировании и дальнейшем отборе</p>

Период применения КСВ	Типичное применение КСВ
<p>На протяжении функционирования продукта с целью улучшения или обновления некоторых его элементов, которые могут быть необходимы в связи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – с высокими операционными расходами; – высоким потреблением энергии; – моральным или физическим износом; – изменением в характере использования актива; – компонентами продукта, достигшими конца срока использования 	<p>КСВ может быть применим для организации выбора наиболее подходящих способов улучшения или обновления на уровне как всего актива, так и его отдельных компонентов. Анализ может базироваться на исторических либо исходных данных, на детализированных сведениях, полученных от производителя, а также на сравнительных данных об издержках использования товара</p>

Источник: Life Cycle Costing as a contribution to sustainable construction. Final Guidance, 2007.

Повышение качества расчета стоимости владения возможно за счет последовательной реализации следующих действий:

- определения цели планируемого КСВ -анализа;
- предварительной идентификации параметров и анализа требований;
- подтверждения проекта и требований по обслуживанию;
- сбора данных об издержках и функционировании;
- проведения анализа в требуемой последовательности;
- получения, интерпретации и использования результатов.

Ключевые стадии наиболее эффективного способа использования КСВ и последовательность их применения показаны ниже (табл. 4.20).

Важная черта процесса использования КСВ состоит в соблюдении необходимой последовательности действий. Для качественного проведения КСВ-анализа необходимо пользоваться пошаговой схемой, приведенной выше, это существенно повысит эффективность применения критерия.

Таблица 4.20. Стадии применения КСВ

Шаг	Достижения
Определение ключевой цели КСВ-анализа	Заявления о целях анализа Понимание подходящего применения КСВ и связанных с ним результатов
Определение границ анализа	Понимание: – масштабов использования КСВ; – стадий, на которых будет применяться КСВ; – потенциальных проблемных моментов и необходимой для анализа информации; – специальных требований, заявляемых клиентом
Определение согласованности между общей концепцией проекта (например, план строительства дороги или здания) и КСВ	Понимание: – отношений между общим планом проекта и КСВ; – определения той меры, в которой результаты КСВ-анализа могут быть использованы в общей разработке проекта
Определение периодов анализа и методов экономической оценки	Определение периода анализа и критериев его выбора Определение подходящих способов оценивания инвестиционных альтернатив
Определение требований дополнительного анализа (риска, неопределенности и анализа чувствительности)	Завершение предварительных оценок риска, неопределенности Оценка необходимости использования риск-менеджмента Принятие решений по поводу конкретных процедур оценки риска
Определение требований проекта и отдельных активов	Определение масштабов проекта и ключевых характеристик активов Установление ограничений проекта Определение необходимых требований к функционированию и качеству Подтверждение бюджета проекта и сроков Встраивание КСВ-анализа в общий проектный план
Определение возможностей, которые должны быть включены в КСВ-анализ	Определение элементов актива, нуждающихся в проведении КСВ-анализа Выбор одной или более возможностей для каждого анализируемого элемента Определение всех элементов издержек, которые должны быть включены

4. ИССЛЕДОВАНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКУПОЧНЫХ...

Шаг	Достижения
Сбор информации по издержкам и времени срока службы актива и всех его компонентов, необходимых для КСВ-анализа	<p>Определение:</p> <ul style="list-style-type: none"> – всех издержек, имеющих отношение к КСВ-анализу; – конкретных значений по каждому типу издержек; – данных, связанных с временем (например, сроки обслуживания, данные о продолжительности функционирования)
Уточнение значений финансовых параметров и периода анализа	<p>Окончательное уточнение всех этапов анализа Подтверждение всех значений финансовых параметров Рассмотрение всех аспектов налогообложения Применение финансовых параметров внутри выбранной структуры издержек</p>
Обзор риск-стратегии и проведение предварительного анализа неопределенности и риска	<p>Проверка графика выявленных рисков Проведение качественного риск-анализа, обновление информационных данных Определение масштабов и охвата количественного риск-анализа</p>
Осуществление требуемых экономических оценок	<p>Расчет приведенной стоимости владения в рамках КСВ-анализа Получение результатов, описанное далее на шаге 14</p>
Проведение детализированного анализа риска и неопределенности (при необходимости)	<p>Проведение количественного риск-анализа Интерпретация результатов</p>
Проведение анализа чувствительности (при необходимости)	<p>Подробный анализ чувствительности Интерпретация результатов</p>
Интерпретация и представление первоначальных результатов в требуемом формате	<p>Рассмотрение и интерпретация полученных результатов Представление результатов с использованием подходящих форматов Определение необходимости дальнейших процедур КСВ-анализа</p>
Представление конечных результатов в требуемом формате и подготовка заключительного отчета	<p>Выпуск конечного отчета с согласованием размера и формата</p>

Источник: Life Cycle Costing: a guide for local authorities, 2004.

Также важно отметить, что на практике является допустимым объединение некоторых шагов с целью соответствия общей концепции и масштабу проекта, его стадиям и необходимому уровню детализации. Например, шаги с 1-го по 6-ой связаны с определением целей и параметров анализа. В более мелких проектах эти шаги могут быть объединены в один. Аналогичным образом анализы чувствительности могут быть встроены в экономическую оценку (шаг 11), базирующуюся на небольшом числе согласуемых параметров. Независимо от масштаба или размера задания руководящим принципом наиболее эффективного применения КСВ должно быть рассмотрение всех перечисленных выше шагов, возможно, с различной степенью детализации.

Рекомендации по применению критерия стоимости владения при закупочных процедурах

Анализируя международное и российское законодательство и устоявшуюся в мире практику использования тех или иных понятий, связанных с применением КСВ, разумно ввести следующие определения:

Стоимость владения — суммарные затраты госзаказчика на приобретение и использование товара в течение всего срока использования товара.

Полезный эффект — продукт, процесс, эффект, в целях получения которого заказчик планирует приобрести и использовать соответствующий товар.

Удельная стоимость владения — объем всех расходов на получение единицы полезного эффекта, которые несет заказчик.

Удельная стоимость владения по времени — объем всех расходов, которые несет заказчик в течение единицы времени.

Способ оценки расходов — методика расчета затрат на использование товара.

Удельный полезный эффект — полезный эффект, который получает заказчик на единицу времени.

Срок предоставления гарантии качества — срок эксплуатации товара, в течение которого поставщик гарантирует заказчику заданный полезный эффект.

В настоящий момент действующим законом учитываются только расходы на приобретение товара, а также на эксплуатацию и техническое обслуживание. Причем последние две ст. расходов выделены в отдельные критерии¹. Определяющим критерием является цена контракта.

В случае использования критерия стоимости владения вместо критерия цены необходимо точно определить целевой показатель, на который должен ориентироваться заказчик, применяя оценку стоимости владения. Среди ключевых показателей согласно практике применения КСВ в развитых странах можно выделить следующие:

1. Максимально развернутый перечень расходов.
2. Полезный эффект (результат) от использования приобретенного товара.
3. Срок предоставления гарантии качества товара.

Максимально развернутый перечень расходов состоит из всех потенциальных расходов, которые может понести заказчик при эксплуатации товара. Анализ деловой практики показывает, что расходы помимо стоимости приобретения могут включать:

- расходы на эксплуатацию (использование товара), техническое обслуживание и ремонт товара;
- на обучение и переквалификацию персонала;
- на компенсацию вредных последствий для персонала и окружающей среды;
- на содержание (консервацию) товара после окончания срока его использования;
- на утилизацию товара и проч.

(Данный перечень расходов не является абсолютно исчерпывающим и может включать другие расходы в зависимости от типа закупаемой продукции.)

¹ Пункты 2, 3 ст. 28 ч. 4 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 25 июля 2005 г.

При оценке расходов на приобретение, эксплуатацию, техническое обслуживание и других расходов, возникающих в процессе использования товара, следует учитывать следующие рекомендации:

1. Заказчик, если есть такая возможность, должен предоставить методику расчета стоимости владения, поскольку выбор той или иной методики может существенно повлиять на результат. Необходимо удостовериться в правильности используемого метода расчета стоимости владения товаром.
2. В случае когда расчет стоимости владения зависит от значений определенных технических или других параметров функционирования товара, заказчик должен предоставить такие параметры.
3. Использование ставки дисконтирования при анализе может существенно усложнить расчеты затрат, особенно если разные поставщики будут использовать разные значения ставок. Для приведения к сопоставимому виду оценок от разных поставщиков заказчику целесообразно заранее прописать учитываемую ставку дисконтирования либо в отдельных случаях (при чрезмерной трудоемкости и экономической необоснованности подобных расчетов) рекомендовать поставщикам отказаться от использования в расчетах ставки дисконтирования.

При расчете стоимости владения необходимо учесть:

- 1) максимально полный перечень расходов на всех стадиях владения товаром и его использования;
- 2) значения всех внешних параметров, влияющих на расчет стоимости владения товаром, таких как технические, экологические и др.

В конечном счете оценка расходов на приобретение, эксплуатацию, техническое обслуживание и прочих расходов, связанных с использованием товара, должна представлять собой следующую таблицу или некоторую ее модификацию (табл. 4.21).

Таблица 4.21. Виды затрат, учитываемые при расчете стоимости владения товаром

Этап жизненного цикла	Виды затрат
Этап закупки	Затраты на приобретение
	Затраты на доставку
	Затраты на установку товара
	Затраты на первоначальную настройку для использования
Этап использования (по годам)	Затраты на обучение персонала, переквалификацию, оплату труда
	Затраты на ресурсное обеспечение
	Затраты на электроэнергию
	Затраты на компенсацию вредных последствий для персонала и окружающей среды
	Затраты на ремонт товара
	Затраты на обновление товара или его компонентов
Конец жизненного цикла	Прочие затраты
	Затраты на удаление/демонтаж товара
	Затраты на переработку использованных материалов
	Затраты на содержание/консервацию товара после использования

Источник: составлено авторами.

Структура затрат, используемая для расчета стоимости владения, является общепринятой для отдельных отраслей (например, строительство или инфраструктура) или отдельных категорий товаров (например, информационная система) и, как правило, определена в соответствующих документах (например, для Европы в сфере строительства это ISO 15 686–5). В данном случае используется проектный подход к государственным закупкам, поэтому каждая закупка рассматривается как отдельный проект, который нужно разработать, а затем приводить в исполнение. Рассмотрим об-

щую структуру расходов, принятую в Европейском союзе для отрасли строительства, при расчете стоимости владения тем или иным объектом¹ (табл. 4.22).

Таблица 4.22. Типовая структура расходов при расчете стоимости владения при строительстве зданий и сооружений

<p>Расходы на разработку проекта и выполнение строительных работ</p>	<p>Расходы на разработку проектной документации, включая оплату труда разработчиков Оплата требуемых государством разрешений (на строительство, разработку) Временные работы, снос, расчистка местности, закладка фундамента Строительство, оснащение объекта, приемка соответствующими государственными органами объекта, передача объекта для использования Адаптация к целям использования, окончательное приведение в исправное состояние Внешние работы и расходы на развитие требуемой инфраструктуры Расходы на управление объектом, надзор за качеством проводимых работ</p>
<p>Операционные (эксплуатационные) расходы</p>	<p>Все необходимые налоги и рентные платежи (если есть) Страхование Расходы на электроэнергию для обогрева, охлаждения, освещения помещения и др., расходы на воду, организацию канализационной системы, прочие услуги ЖКХ Расходы, связанные с обеспечением бытовых удобств, поддержанием здоровья и безопасности, уборкой и пр. Ежегодные выплаты, предусмотренные законодательством (например, расходы на пожарную безопасность) Другие расходы (налоги в местный бюджет, плата за землю и т.п.)</p>
<p>Расходы на поддержание работоспособности объекта</p>	<p>Ежегодные запланированные расходы, связанные с оказанием услуг и поддержанием объекта в работоспособном режиме Плановые замены, ремонт, необходимая модернизация Расходы, связанные с простоем или временной остановкой функционирования объекта</p>

¹ Langdon D. Literature review of life cycle costing and life cycle assessment, 2006.

Расходы на капитальный ремонт и реконструкцию объекта	Реставрация или замещение главных элементов здания или отдельных его систем, возвращение к их исходному виду или функциональному применению на разных стадиях жизненного цикла здания, включая издержки на управление этими работами Расходы, связанные с простоем или временной остановкой функционирования объекта Непредвиденные расходы, например, связанные с изменением требований к безопасности и др. Приспособление, модернизация, окончательное приведение в исправное состояние
Расходы, связанные с передачей объекта другому (конечному) пользователю	Расходы, связанные с необходимыми проверками Дополнительные расходы на покрытие всех требований к зданию, прописанных в контракте Обеспечение запасными элементами и расходными материалами

Источник: *Langdon D.* Literature review of life cycle costing and life cycle assessment, 2006.

Характерно, что обладатель товара несет затраты в течение всего жизненного цикла его использования, поэтому для правильного отображения всех затрат и приведения их к одному сопоставимому виду необходимо использовать ставку дисконтирования.

Процедура дисконтирования расходов будущих периодов при оценивании стоимости владения для госзакупок детально регламентирована в соответствующих документах (например, европейские правила описаны в «The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government»), которые периодически обновляются. Стоит отметить, что ставка дисконтирования при расчете стоимости владения отражает временную ценность денег и зависит от инфляции, стоимости капитала, инвестиционных возможностей и других факторов. Различают номинальную (с учетом инфляции) и реальную (без учета инфляции) ставки дисконтирования. Как правило, государственные органы — заказчики самостоятельно устанавливают требуемые ставки дисконтирования при расчете стоимости владения в той или иной сфере. Ча-

стога пересмотра ставки и ее уровень сильно различаются в разных европейских странах¹.

Поскольку инфляция изменяется достаточно сильно, то рекомендуется закрепить использование реальной процентной ставки (реальная ставка дисконтирования будет равна: Номинальная ставка — Уровень инфляции). В качестве базовых в Европе используются две реальные ставки дисконтирования — 0% и 2%. Рекомендуется просчитывать стоимость владения для обеих ставок, чтобы оценить полученные расходы. Реальная дисконтная ставка отражает общую производительность в отрасли, которая в долгосрочном периоде изменяется в диапазоне от 0 до 2%. Если приобретаемый товар имеет слишком долгий срок использования (например, строительство здания), то из-за сложности оценки будущей инфляции желательно при оценивании стоимости владения объектом использовать только нулевую реальную ставку дисконтирования.

Расчет полезного эффекта товара позволяет сравнить объем желаемого эффекта, получаемого в процессе использования заказчиком товара на протяжении всего жизненного цикла. Полезный эффект представляет собой некий интегральный показатель, объединяющий перечень используемых в конкретных условиях отдельных качественных свойств объекта (показатели назначения, надежности, экологичности, эргономичности и др.) для удовлетворения конкретных потребностей владельца.

Величина полезного эффекта измеряется в количественном (натуральном) параметре продукта: объем продукта, масса продукта, количество продукта или другие неденежные количественные характеристики, измеряющие результат его использования. Рассмотрим примеры возможных полезных эффектов, которые могут возникать при эксплуатации выделенных нами в разд. 3 категорий товаров, работ, услуг, для которых применим критерий стоимости владения (табл. 4.23).

¹ *Langdon D.* Literature review of life cycle costing and life cycle assessment, 2006.

Таблица 4.2.3. Пример целевых показателей и получаемых полезных эффектов от использования некоторых благ

Категория товаров, работ, услуг в России	Примеры показателей полезного эффекта
<p>Аппаратура для телевидения, радио, связи</p> <p>Офисная, бытовая, вычислительная техника</p> <p>Медицинская техника, средства измерения, лабораторное оборудование</p> <p>Машины и прочее оборудование</p>	<p>Расход (экономия – в случае проведения сопоставления с неким базовым образцом) электроэнергии, топлива, сырья и материалов, удельная ед. изм. ресурса</p> <p>Продолжительность (увеличение продолжительности) срока службы основных расходных элементов (например, аккумуляторов, картриджей и пр.), ед. времени, или для случаев с поддающимися учету результатами работы изделия – ед. изм. результата</p> <p>Допустимый (нормативный) объем производительности основных расходных элементов (например, максимальное количество напечатанных листов за весь срок службы; предельное количество изменений (тестов), ед.)</p> <p>Длительность периода бесперебойной работы оборудования, ед. времени</p> <p>Затраты времени на совершение одной операции на оборудовании (например, скорость обработки информации, данных, длительность обслуживания пациентов и пр.), число в ед. времени</p> <p>Достоверность (повышение достоверности) результатов использования оборудования (например, точность измерения, обоснованность диагностики и пр.), %</p> <p>Объем выбросов загрязняющих веществ за период эксплуатации оборудования, т</p>
<p>Транспортные средства, включая мотоциклы, корабли, летательные аппараты</p>	<p>Увеличение максимального пробега автотранспорта, км (часов летного времени) за весь срок службы</p> <p>Снижение расхода топлива, ед. изм. топлива</p> <p>Увеличение максимально возможного объема перевозимого груза за весь срок службы, т</p> <p>Объем выбросов загрязняющих веществ за период эксплуатации транспортного средства, т эквивалента CO₂</p> <p>Длительность периода бесперебойной службы транспортного средства, ед. времени</p>
<p>Нестандартное программное обеспечение</p>	<p>Затраты времени на совершение одного запроса к программному продукту (например, скорость обработки информации, данных), число в ед. времени</p> <p>Периодичность и быстрота обновления программы, 1 раз в ед. времени, ед. потраченного времени на процедуру обновления</p> <p>Уровень актуальности информационного продукта, рейтинг</p> <p>Частота сбоев и внутренних ошибок, ед. за период времени</p>

Окончание табл. 4.2.3

Категория товаров, работ, услуг в России	Примеры показателей полезного эффекта
Вывоз и утилизация отходов	<p>Объем полученного вторичного сырья, ед. массы или объема (например, обломки бетона могут после дробления превратиться во вторичный щебень, востребованный в транспортном строительстве)</p> <p>Расход топлива при сжигании ТБО, ед. изм. топлива</p> <p>Уровень негативного воздействия на окружающую среду при утилизации/захоронении опасных отходов (объем выбросов опасных веществ в воздух, сбросов опасных веществ в водные объекты, степень эрозии почвы, уровень радиации и т.д.), %, рентген/час, относительные ед. изм. в зависимости от вида источника загрязнения</p> <p>Средний объем накопленных отходов к вывозу, ед. массы или объема за период времени</p>
Строительство, капремонт, реконструкция и реставрация зданий и сооружений	<p>Расход (экономию) электроэнергии, воды, тепла, удельные ед. изм. ресурса</p> <p>Срок службы здания, лет</p> <p>Уровень негативного воздействия на работников объекта, %, рентген/час, относительные ед. изм. в зависимости от вида источника загрязнения</p>
Строительство, капремонт дорог, железнодорожных путей	<p>Пропускная способность дороги (железнодорожных путей) за весь срок ее службы (до первого капитального ремонта), максимальное количество автотранспортных средств установленной массы, которое может быть пропущено по данному отрезку дороги (пути) в ед. времени</p> <p>Расход энергии, топлива и прочих ресурсов при эксплуатации объекта, ед. изм. ресурса</p> <p>Частота плановых ремонтов объекта, ед. времени</p>

Источник: составлено авторами.

Среди значимых полезных эффектов блага обособленное место отводится условиям предоставления блага, позволяющим заказчику избежать расходов, связанных с поддержанием блага в надлежащем (работоспособном) состоянии и обусловленных недостатками, возникшими до передачи товара покупателю (вина изготовителя). Таким образом, срок предоставления гарантии качества товара также является существенным критерием для определения лучшего предложения закупки товара. Например, уже существует практика, когда поставщики товара указывают срок использования товара сто и более лет, что, безусловно, должно отражаться при расчете полезного эффекта от использования товара¹.

При сравнении заявок на участие в государственных закупках весьма распространенным может быть случай, когда разные участники гарантируют различные сроки предоставления гарантии качества товара, а соответственно интегральный полезный эффект, рассчитанный для разных поставщиков на протяжении всего срока гарантии, будет сильно различаться. Таким образом, возникает проблема адекватного сравнения различных предложений участников. Решением проблемы может служить применение удельного полезного эффекта как отношения всего объема полезного эффекта к сроку предоставления гарантии качества. Данная характеристика поможет оценить эффективность использования товара для разных поставщиков на каждый год предоставляемой гарантии.

Тем не менее могут возникнуть ситуации, когда измерение полезного эффекта владения товаром затруднительно. В данных случаях следует предусмотреть применение подкритерия «срок предоставления гарантии качества» и оценивать альтернативные варианты закупок с помощью этого подкритерия, тем более что подобная практика уже используется в существующем законе о госзакупках².

¹ Закон № 94-ФЗ: возможные направления совершенствования. Аналитические материалы. М., 2010.

² Пункт 5 ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 25 июля 2005 г.

4.3. РОЛЬ ТЕХНИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ ПРИ ЗАКУПКЕ (ПОТЕНЦИАЛЬНО) ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ

Пожалуй, наиболее существенным, хотя и не непреодолимым препятствием к закупке инновационной продукции на сегодняшний день является отсутствие возможности закупать по конкурсу продукцию, которая входит в утверждаемый Правительством РФ перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона. В настоящее время такой перечень действует в редакции распоряжения Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 236-р и насчитывает 50 позиций, включая такие потенциально инновационные виды продукции, как:

- продукция металлообработки, за исключением нескольких позиций (код 2800000 по ОКДП);
- некоторые виды машин и оборудования (код 2900000 по ОКДП);
- канцелярская, бухгалтерская и электронно-вычислительная техника (код 3000000 по ОКДП);
- электродвигатели и аппаратура электротехническая (код 3100000);
- оборудование и аппаратура для радио, телевидения и связи (код 3200000);
- медицинская аппаратура; средства измерения; фото- и киноаппаратура (код 3300000 за несколькими исключениями);
- автомобили, а также детали и принадлежности к ним (код 3400000).

Проблема в данном случае заключается не в том, что аукцион по определению рассчитан на приобретение типовой продукции («которая производится не по конкретным заявкам заказчика и для которой есть функционирующий рынок»), а потому препятствует приобретению продукции, ка-

чественные или функциональные характеристики которой превышают требования технических регламентов. На самом деле законодательство не чинит заказчику в этом никаких препятствий.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 34 Закона № 94-ФЗ документация об аукционе должна содержать требования, «установленные заказчиком <...> к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика». Одновременно в п. 2 ч. 2 ст. 35 Закона № 94-ФЗ говорится о необходимости представления в заявке на участие в аукционе в случаях, предусмотренных документацией об аукционе, также копии документов, подтверждающих соответствие товара, работ, услуг требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, если законодательством Российской Федерации установлены требования к таким товару, работам, услугам. При этом не допускается требовать предоставления указанных документов в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такие документы передаются вместе с товаром. Таким образом, по смыслу цитируемых норм качественные требования заказчика являются дополнительными по отношению к обязательным минимальным требованиям, предъявляемым законодательством к любой продукции данного вида, которая допускается к обращению на территории Российской Федерации. Соответствующее законодательство состоит из Федерального закона «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (далее — Закон о техническом регулировании) и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Согласно ст. 7 Закона «О техническом регулировании» обязательные на всей территории Российской Федерации тре-

бования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации устанавливаются техническими регламентами. Технические регламенты предусматривают минимально необходимые требования к продукции и могут приниматься исключительно в целях:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;
- обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

Технические регламенты могут быть утверждены международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента, постановлениями Правительства РФ или нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию. Не включенные в технические регламенты требования к продукции не могут носить обязательного характера.

Согласно ст. 20 Закона «О техническом регулировании» обязательное подтверждение соответствия продукции требованиям технического регламента осуществляется в формах принятия декларации о соответствии и обязательной сертификации.

Таким образом, под «документами, подтверждающими соответствие товара, работ, услуг требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации», в п. 2 ч. 2 ст. 35 Закона № 94-ФЗ понимается декларация о соответствии или сертификат соответствия продукции требованиям технического регламента.

Вместе с тем помимо норм, посвященных порядку утверждения и применения технических регламентов, Закон «О техническом регулировании» содержит также нормы, посвященные стандартизации. Под стандартизацией в ст. 2 Закона понимается «деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг». Это определение, на наш взгляд, не очень удачное, однако содержит ключевые слова, позволяющие отличить стандарт от технического регламента, а именно слова «добровольное использование» и направленность на «повышение конкурентоспособности продукции». Порядку принятия и использования стандартов посвящена гл. 3 Закона «О техническом регулировании». В соответствии с ней на территории Российской Федерации используются следующие основные виды стандартов:

- международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов;
- национальные стандарты и предварительные национальные стандарты, утверждаемые национальным органом Российской Федерации по стандартизации;
- стандарты организаций. В соответствии со ст. 17 рассматриваемого Закона любые организации могут самостоятельно разрабатывать и утверждать собственные стандарты, в том числе в целях совершенствования производства и обеспечения качества собственной продукции или создания систем каталогизации или систем обеспечения качества продукции (работ, услуг).

Еще раз подчеркнем, что юридическая сила стандарта не зависит от его вида и уровня утверждения, все они применяются исключительно на добровольной основе. Таким образом,

при наличии стандартов, относящихся к продукции, являющейся предметом закупки, установленные ими требования будут предъявляться к продукции, закупаемой на аукционе, лишь в том случае, если заказчик включит их в аукционную документацию. Иными словами, эти стандарты будут иметь силу требований, предъявляемых заказчиком, а не требований, предъявляемых законодательством.

Однако и стандарты, и технические регламенты устанавливают минимальные требования к продукции. Никаких конкретных максимальных требований к продукции, закупаемой в рамках госзаказа, в настоящее время не существует, хотя необходимость противодействия практике закупки для государственных нужд предметов роскоши и товаров с избыточными потребительскими качествами давно назрела. Злоупотребления такого рода обычно имеют место при закупке продукции, предназначенной для обслуживания самих чиновников, а не для оказания государственных и муниципальных услуг (например, служебных автомобилей, офисной мебели и пр.). Но чаще предъявление заказчиком излишних, не оправданных с функциональной точки зрения требований к продукции объясняется сговором с конкретным поставщиком, направленным на ограничение или полное устранение конкуренции. Речь идет о так называемой заточке требований закупочной документации под продукцию определенного производителя.

Такого рода злоупотребления со стороны заказчика часто становятся предметом обжалования в Федеральной антимонопольной службе (далее — ФАС России). Общим для всех таких дел правовым основанием для обжалования является норма ч. 3.1 ст. 34 Закона № 94-ФЗ, в соответствии с которой «документация об аукционе не может содержать указание на знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товару, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа».

В отсутствие официальной статистики о работе Управления контроля за размещением государственного заказа ФАС России для сбора информации мы провели интервью с заместителем начальника отдела рассмотрения жалоб указанного управления ФАС А.В. Петровым. По его оценкам, Управление контроля за размещением государственного заказа ФАС России рассматривает в среднем 50–70 жалоб в неделю, из них жалобы, связанные с ограничением конкуренции путем «заточки» требований закупочной документации под продукцию определенного производителя, составляют около 10% (в среднем 5–6 жалоб в неделю). Чаще всего жалобы этого рода предъявляются по результатам аукционов по закупке медицинского оборудования и препаратов, иного высокотехнологичного оборудования и специализированной техники (воздушные суда, техника для обслуживания аэропортов, снегоуборочная и прочая техника, используемая в коммунальном и дорожном хозяйстве). Таким образом, указанная проблема в наибольшей степени затрагивает именно потенциально инновационную продукцию. По словам А.В. Петрова, из общего числа жалоб, поданных участниками торгов, удовлетворяется примерно 60–70%. В случае удовлетворения жалоб ФАС направляет заказчику предписания об устранении нарушений Закона о размещении заказов и привлекает соответствующих должностных лиц заказчика к административной ответственности.

Чаще всего решающим фактором при разрешении дел этой категории является способность заказчика указать других (помимо победителя аукциона) производителей, продукция которых отвечает требованиям аукционной документации. Так, решением по делу № К-1447/11 о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов от 6 июля 2011 г. Комиссия ФАС России по контролю в сфере размещения заказов удовлетворила жалобу *GE Healthcare* (далее — Заявитель) на действия Министерства здравоохранения Челябинской области (далее — Заказчик) при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на поставку медицинского оборудования для нужд лечебно-профилактиче-

ских учреждений Челябинской области. В обоснование жалобы Заявитель утверждал, что установленные Заказчиком в документации об аукционе требования к характеристикам закупаемого МР-томографа (а именно напряженность магнитного поля — не менее 0,35 Тл, С-образная форма магнита с трехсторонним доступом к пациенту, напряженность градиентного поля по каждой из *x-y-z*- осей — не менее 24, количество планов для измерения — не менее 15, количество точек в плане для измерения — не менее 24, использование для измерения метода FWHM МР — томографа 1,5 Тл, количество установленных катушек для активного шиммирования — не менее 20, стол пациента «балконного типа» с удобным доступом персонала, беспроводная передача сигналов от датчиков физиологических параметров пациента по технологии Blue-Tooth) в совокупности соответствуют только одному производителю — *Siemens*.

Как следует из материалов дела, единственным основанием для удовлетворения жалобы явилось то, что в ходе ее рассмотрения «Заказчиком не представлено доказательств и сведений, подтверждающих, что указанные технические характеристики соответствуют характеристикам оборудования других производителей». Аналогичная мотивировка для удовлетворения жалоб приводится в ряде других дел, любезно предоставленных нам для ознакомления представителем ФАС.

В принципе приведенная выше формулировка ч. 3.1 ст. 34 Закона № 94-ФЗ, выступающая правовым основанием жалоб, не предполагает не только обязанности, но и права должностных лиц, рассматривающих дела этой категории, принимать во внимание какие-либо иные обстоятельства, кроме факта ограничения количества участников размещения заказа, вследствие требований, установленных закупочной документацией. Однако на практике при рассмотрении таких дел должностные лица ФАС России не всегда ограничиваются установлением факта ограничения конкуренции, но выясняют также мотивы предъявления заказчиком тех или иных качественных (функциональных) требований к продукции. Примером такого неформального подхода может служить, в частности, следующее дело.

ЗАО «Коминвест-АКМТ» обжаловало в ФАС России требования, установленные Заказчиком (Министерством обороны РФ) в Технических заданиях при проведении электронного аукциона на поставку различных видов аэродромной техники с выделением отдельных лотов. По мнению Заявителя, эти требования не влияют на эксплуатационные качества поставляемой техники, но влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа. В своем решении по этому делу (№ К-1849/11 от 23 августа 2011 г.) ФАС России удовлетворила жалобу частично.

Так, жалоба Заявителя была удовлетворена в отношении аукционной документации по лоту № 9, предметом которого была аэродромная пожарная машина. Согласно доводам жалобы Заявителя, установленное Заказчиком в техническом задании по лоту № 9 требование о том, чтобы корпус машины был «изготовлен из нержавеющей металла», влечет ограничение количества участников размещения заказа, так как в настоящее время на большинстве аэродромных пожарных машин кузов изготовлен по передовой технологии из стеклопластиковых сэндвич-панелей по методу вакуумно-инжекционного прессования, а не из металла (алюминия). Кроме того, представители Заявителя пояснили, что машины с кузовом из нержавеющей материала имеют ряд преимуществ перед машинами с алюминиевыми кузовами: легкость конструкции (машина может взять на борт больше огнетушащей жидкости), полное отсутствие коррозии, простота ремонта, большая прочность, высокая стойкость к воздействию теплового излучения, возможность выбора формы кузова. На этом основании Заявитель предлагал внести изменения в техническое задание по лоту № 9, заменив требование об изготовлении корпуса машины из нержавеющей металла на требование о его изготовлении из нержавеющей материала.

Жалоба Заявителя в этой части была удовлетворена, поскольку представители Заказчика на заседании комиссии не смогли пояснить, в чем преимущества пожарной машины с кузовом из «нержавеющего металла» и пожарной машины с кузовом из «нержавеющего материала».

Одновременно жалоба по другому лоту того же аукциона (№ 7) была отклонена. В техническом задании на поставку противообледенительной машины по этому лоту Заказчиком было установлено, что машина должна быть оснащена «системой обработки сжатым воздухом с возможностью впрыска в воздушную струю небольшого количества жидкости для обеспечения экономии жидкости». Заявитель ссылался на то, что возможность впрыска в воздушную струю небольшого количества жидкости для обеспечения ее экономии является конструктивной особенностью исключительно противообледенительной машины *Tempest 2* компании *JBT AeroTech*. На данной машине создана возможность впрыска жидкости в воздушную струю, вследствие чего и происходит экономия жидкости. При этом, по мнению Заявителя, система впрыска жидкости в воздушную струю неэффективна. На этом основании Заявитель просил внести изменения в техническое задание документации об аукционе по лоту № 7, а именно заменить требование «система обработки сжатым воздухом с возможностью впрыска в воздушную струю небольшого количества жидкости для обеспечения экономии жидкости» на требование «система обработки сжатым воздухом».

Однако жалоба в этой части была отклонена одновременно по двум основаниям. Во-первых, Заказчик доказал, что система подачи противообледенительной жидкости в воздушную струю не является запатентованной системой и не исключает возможности участия в аукционе в электронной форме. Данную систему выпускают многие производители противообледенительных машин, например *GLOBAL* (США), *AIRPLUS Premier* (Канада) и др. Во-вторых, представители Заказчика пояснили, что данное требование документации об аукционе является существенным, так как распыление противообледенительной жидкости с воздушной струей имеет преимущества, важные для Заказчика: экономия дорогостоящей жидкости до 70%, лучшие экологические показатели, ускорение процесса обработки поверхности.

Таким образом, в данном деле не ясно, какой из двух приведенных выше факторов predetermined решение по жалобе: наличие нескольких поставщиков, продукция которых от-

вечает требованиям Заказчика, или важность установленных в аукционной документации требований для удовлетворения нужд Заказчика.

Более явственно позиция ФАС России просматривается в другом деле (№ К-1471/11), касающемся электронного аукциона по закупке линейного ускорителя для медицинских целей. В данном случае Заявитель (ЗАО «СТОМАКС») оспаривал действия Заказчика (онкологического диспансера Нижегородской области) ввиду того, что ряд установленных им в аукционной документации клинико-технических параметров линейного ускорителя (в частности, таких как наличие источника энергии на основе высокотехнологичного клистрона; мощность дозы фотонного излучения с диапазоном излучения не менее 100–600 МЕ/мин; поле изображения в изоцентре не менее 20×25 см) в совокупности указывал на систему конкретного производителя — *Varian*.

В ходе рассмотрения жалобы Заказчик не только не оспаривал, но и, напротив, доказывал тот факт, что указанные технические характеристики оборудования в совокупности соответствуют одному производителю (*Varian*) и у других производителей аналогичного оборудования не встречаются. Как пояснил представитель Заказчика, важным преимуществом линейного ускорителя производства *Varian* является наличие интегрированного микро-многолепесткового коллиматора при облучении поля большего размера. При этом не возникает необходимости отказываться в лечении или отправлять на другой аппарат пациентов, которым показано проведение стереотаксического облучения полями больших размеров с прецизионной точностью. К тому же это значительно увеличивает пропускную способность аппарата. Наличие такой функции, как возможность получения изображения для проверки позиции пациента при любом угле поворота процедурного стола, увеличивает точность позиционирования пациента и ускоряет проведение процедуры лечения, что позволяет учитывать отклонения, возникающие при поворотах, и исключает необходимость возвращать стол в исходное положение для дополнительной верификации укладки пациента в процессе облучения. При этом в тех-

ническом задании акцентированы только уникальные технические параметры, наиболее удовлетворяющие Заказчика по их функциональным и эксплуатационным качествам, такие как: набор энергий электронов в диапазоне не уже 6–21 МэВ, максимальный размер поля облучения с использованием МЛК 20×20 см, мощность дозы фотонного излучения с диапазоном изменения не менее 100–600 МЕ/мин, наличие источника энергии на основе высокотехнологичного клистрона, специализированный режим излучения высокой мощности для проведения радиохирургии не менее 1000 МЕ/мин и др. В подтверждение особых свойств оборудования компании *Varian* Заказчик представил ряд экспертных заключений от ведущих научно-исследовательских учреждений России в области медицины. Своим решением по данному делу от 8 июля 2011 г. ФАС России отклонила жалобу, хотя, следуя букве Закона № 94-ФЗ, должна была ее удовлетворить, поскольку Заказчик не просто допускал, а точно знал, что указанным им в аукционной документации характеристикам соответствует продукция лишь одного производителя.

Это дело отражает общий, по словам заместителя начальника отдела рассмотрения жалоб Управления контроля за размещением государственного заказа ФАС России А. В. Петрова, подход ФАС при рассмотрении дел данной категории. В соответствии с этим подходом при установлении факта, что предусмотренным аукционной документацией требованиям отвечает лишь один поставщик, жалоба участника размещения заказа удовлетворяется в случае, если эти требования существенно не отражаются на потребительских свойствах (функциональных характеристиках) продукции. В отношении медицинских томографов, закупки которых часто становятся предметом обжалования, примером таких требований являются, в частности, ширина стола для пациента, его высота от стола и т. д. В случае когда единственный поставщик имеет характеристики продукции, существенные для исполнения тех функций, для которых предназначена соответствующая продукция, в удовлетворении жалоб отказывают.

Поскольку объективного критерия для разграничения правомерной и неправомерной практики приспособления требований аукционной документации под единственного поставщика нет, примерно 1,5 года назад ФАС России взяла за обыкновение привлекать по своей инициативе к рассмотрению таких дел не менее двух экспертов. В частности, по делам, связанным с поставкой медицинского оборудования и препаратов, ФАС направляет поступающие на ее рассмотрение жалобы на экспертизу в Минздрав и независимый экспертный центр. В результате на настоящий момент в ФАС уже сложилась база данных по оборудованию, при закупке которого чаще всего возникают споры, благодаря чему сотрудники ФАС имеют представление, какое оборудование действительно является функционально уникальным, а какое — нет.

Описанные тенденции правоприменительной практики заслуживают положительной оценки, поскольку позволяют заказчику предъявлять к закупаемой на аукционе продукции сколь угодно высокие качественные требования при условии, что они имеют существенное значение для удовлетворения его нужд. Таким образом, обязательное применение аукциона не исключает возможности закупки инновационной продукции. Однако нельзя не признать, что сложившийся в практике ФАС подход к рассмотрению дел этой категории своим существованием обязан здравому смыслу конкретных должностных лиц ФАС России и не вполне соответствует законодательству, которое позволяет признать неправомерными любые требования аукционной документации, влекущие ограничение круга участников. Рассмотрим, каковы могут быть направления совершенствования законодательства в этом отношении.

Первый вопрос, на который следует дать ответ, состоит в том, насколько вообще целесообразно проведение торгов в ситуации, когда продукция с функциональными характеристиками, существенно превышающими аналоги (в том числе инновационная продукция), производится только одним поставщиком. На первый взгляд в этой ситуации нет смысла тратить время на проведение аукциона или других кон-

курентных процедур. Все равно торги с одним участником будут признаны несостоявшимися, а заказ будет размещен у единственного поставщика на основании ч. 8–11 ст. 55 Закона № 94-ФЗ, предоставляющих заказчику право заключить контракт с единственным поставщиком по итогам несостоявшихся торгов. В связи с этим законодательство ряда государств среди оснований размещения заказа у единственного поставщика предусматривает такое, как отсутствие других поставщиков данной продукции.

Однако такое решение вопроса не кажется нам удачным, поскольку предположение заказчика об отсутствии на рынке других поставщиков той или иной продукции совсем необязательно соответствует действительности и нуждается в доказательствах. Таким доказательством как раз и служат несостоявшиеся торги, объявление которых позволяет не только известить поставщиков аналогичной продукции о том, каким требованиям она должна отвечать, чтобы пользоваться спросом у заказчика, но и (как было показано выше) предоставить им возможность обжаловать предъявление заказчиком произвольных требований.

В других странах отказ от конкурентных процедур допускается при закупке продукции, в отношении которой исключительными правами обладает только одна организация. Пункты 18 и 19 ст. 55 Закона № 94-ФЗ предусматривают похожее основание для закупок из единственного источника, однако толкуют его более узко. Принадлежность исключительных прав одному лицу позволяет закупать без торгов только:

- произведения литературы и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнения конкретных исполнителей, фонограммы конкретных изготовителей;
- печатные и электронные издания определенных авторов, а также услуги по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций у издате-

лей таких печатных и электронных изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права на использование таких изданий.

Таким образом, на результаты интеллектуальной деятельности, не являющиеся объектами авторских и смежных прав, цитируемые нормы не распространяются.

В п. 1 ст. 85 разработанного Минэкономразвития России законопроекта о Федеральной контрактной системе (ФКС) закупка у единственного источника разрешается в случае принадлежности одному лицу любых исключительных прав в отношении такой продукции, как авторских, так и патентных, «и не существует никакой разумной альтернативы или замены» этой продукции. На наш взгляд, такая формулировка несущественно отличается от разрешения заказчику прибегать к неконкурентной закупке при «отсутствии» других поставщиков данной продукции. Дело в том, что в современном мире почти вся продукция защищена какими-то исключительными правами, поскольку к исключительным правам относятся не только изобретения, но и простые средства индивидуализации товаров, работ и услуг, т. е. товарные знаки и знаки обслуживания. Если заказчики начнут активно пользоваться правом закупать у единственного поставщика любой товар, защищенный товарным знаком, это приведет к крайнему ограничению конкуренции в первую очередь на рынке высокотехнологичной и инновационной продукции.

Чтобы не допустить такого развития событий, минимально необходимой мерой представляется ограничение круга исключительных прав, принадлежность которых одному лицу может служить основанием для закупки из единственного источника, правами на изобретения и полезные модели (возможно также на селекционные достижения и топологии интегральных микросхем). Включение в этот перечень прав на промышленные образцы представляется нецелесообразным, поскольку согласно ст. 1352 Гражданского кодекса РФ в качестве промышленного образца охраняется «художественно-конструкторское решение изделия промышленно-

го или кустарно-ремесленного производства, определяющее его внешний вид». Из этого определения следует, что различные промышленные образцы отличаются друг от друга своими эстетическими, а не функциональными характеристиками.

Однако и присутствие в той или иной продукции изобретения и полезной модели необязательно означает ее незаменимость для удовлетворения нужд заказчика, поскольку признаки продукции, определяющие ее патентоспособность, могут не иметь никакого влияния на потребительские (функциональные) качества, существенные для заказчика. С учетом этого можно предложить альтернативный (и более предпочтительный, на наш взгляд) вариант решения вопроса. Он состоит в сохранении предусмотренного Законом № 94-ФЗ подхода, допускающего закупку у единственного источника только в случае принадлежности одному лицу исключительных авторских и смежных прав на объект закупки. Вместе с тем в законодательстве должно быть прямо оговорено, что требования закупочной документации, влекущие ограничение количества участников размещения заказа, не могут быть признаны неправомерными, если такие требования касаются функциональных (потребительских) свойств продукции, имеющих существенное значение для удовлетворения потребностей заказчика.

Как уже говорилось выше, необходимость приобретения на аукционе широкой номенклатуры высокотехнологичной продукции составляет определенное препятствие для приобретения потенциально инновационной продукции, хотя это препятствие заключается не в отсутствии возможности предъявлять к этой продукции требования, превышающие минимальные требования технических регламентов. При наличии у заказчика четкого представления об оптимальном соотношении ценовых и качественных показателей закупаемой продукции аукцион способен удовлетворить потребности заказчика в неменьшей степени, чем конкурс. В этом случае заказчик просто устанавливает в аукционной документации такие качественные показатели предмета торгов, которые являются одновременно необходимыми и достаточ-

ными, предоставляя участникам конкурса возможность соревноваться только по цене.

Такой метод определения победителя торгов имеет важные преимущества для всех сторон процедур размещения заказа — как для заказчика, так и для потенциальных поставщиков. Во-первых, он прост и прозрачен, что облегчает процедуры оценки для заказчика и гарантирует потенциальным поставщикам возможность выиграть торги на определенных условиях (в данном случае — при наименьшей по сравнению с конкурентами цене). На конкурсе, предполагающем оценку предложений одновременно по многим критериям по балльной системе, всегда сохраняется свобода усмотрения членов конкурсной комиссии, а следовательно, результаты отбора непредсказуемы. Во-вторых, аукционный метод отбора (за исключением случаев умышленного завышения заказчиком требований к закупаемой продукции) позволяет сэкономить бюджетные средства. Абстрактный прирост качества, избыточный с точки зрения потребностей заказчика или не имеющий существенного влияния на качество оказываемых самим заказчиком государственных и муниципальных услуг, не оплачивается.

Однако аукционный метод размещения заказа имеет и свои недостатки. Во-первых, он может быть невыгоден поставщику из числа субъектов инновационной деятельности, поскольку в этом случае преимущества в качестве его продукции по сравнению с требованиями аукционной документации не принимаются во внимание. При проведении конкурса такие преимущества могли бы обеспечить такому участнику победу даже в том случае, если бы цена его конкурсного предложения не отклонялась в меньшую сторону от начальной цены торгов.

Во-вторых, он не позволяет корректировать цену приобретения продукции в зависимости от различий в так называемой стоимости владения, что ограничивает возможности заказчика по отбору экономически наиболее выгодного предложения.

В связи с этим в процессе обсуждения концепции законопроекта о ФКС много говорилось о необходимости сужения

сферы применения электронного аукциона. Однако в опубликованном на сайте Минэкономразвития законопроекте этот вопрос не получил определенного разрешения. Решение этого вопроса (как и другого наиболее спорного вопроса, касающегося предварительного квалификационного отбора) оставлено на усмотрение правительства. Видимо, в этом отразилась сознательная тактика инициаторов законопроекта — облегчить его принятие путем исключения из текста конкретных норм по наиболее острым вопросам, которые впоследствии можно решить в «рабочем» порядке, без широкой публичной дискуссии.

Как бы то ни было, п. 2 ст. 52 законопроекта о ФКС содержит в высшей степени туманные формулировки по поводу сферы обязательного применения электронного аукциона. В соответствии с ним заказчик обязан применять процедуру электронного аукциона, как и по действующему законодательству, в случае, когда осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством РФ. Однако по сравнению с Законом №94-ФЗ в законопроекте установлены условия, при одновременном выполнении которых правительство вправе включить товары, работы, услуги в указанный перечень, а именно:

- 1) существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупок;
- 2) имеется конкурентный рынок поставщиков, подрядчиков, исполнителей поставляющих товары, выполняющих работы, оказывающих услуги, отвечающие требованиям заказчика;
- 3) критерии определения победителя аукциона поддаются количественному и денежному выражению.

Включение в законопроект перечисленных условий не имело бы смысла, если бы по замыслу разработчиков эти условия не влекли сужения существующего перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется исключительно на аукционе. В частности, концепцией законопроекта о ФКС предусматривается отмена аукционного размещения заказа

на работы по капитальному строительству. Однако рассматриваемая формулировка п. 2 ст. 52 законопроекта этой цели не достигает, поскольку существует очень немного видов товаров, работ и услуг, которые заведомо не соответствуют перечисленным условиям. Во всяком случае им соответствуют все виды продукции, включенной в Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 236-р. В самом деле, по любому договору капитального строительства существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупок (эту функцию выполняет проектно-сметная документация), имеется конкурентный рынок поставщиков (хотя в некоторых сегментах достаточно ограниченный), критерии определения победителя аукциона поддаются количественному и денежному выражению (поскольку таким критерием в настоящее время выступает цена). Другое дело, что в отношении конкретного объекта закупки из числа товаров, работ и услуг, подлежащих закупке на аукционе, заказчику может быть предпочтительнее подключить участников закупочной процедуры к уточнению объекта закупки (как на двухэтапном конкурсе) или применить критерии отбора, не поддающиеся количественному выражению. Так что проблема ограничения сферы применения аукциона заключается в определении не видов товаров (работ, услуг), размещение заказов на которые может осуществляться путем проведения конкурса, а условий и обстоятельств закупки, при которых заказчику может быть предоставлено такое право. Однако решить эту задачу в нормативном акте без риска безграничного расширения сферы применения конкурсов практически невозможно.

Применительно к рискам, сопряженным с чрезмерным расширением сферы применения конкурсов, отметим, что лежащий в основе конкурсных процедур принцип отбора победителя по субъективным, не поддающимся формализации критериям предоставляет заказчику возможность остановить свой выбор на экономически наиболее выгод-

ном предложении, однако не гарантирует, что заказчик этой возможностью воспользуется. На практике в тех сферах закупок, где применяется конкурсный отбор, доступ новых поставщиков, а вместе с ними и значительной части инновационной продукции на рынок госзаказа затруднен. Тем не менее при анализе были рассмотрены возможности по расширению сферы применения конкурсов при закупке инновационной продукции, отбор поставщика которой целесообразно осуществлять по критерию стоимости владения.

4.4. РОЛЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ЗАКУПКЕ (ПОТЕНЦИАЛЬНО) ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ

Следует признать, что роль антимонопольного законодательства в регулировании отношений, возникающих при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, невелика в силу наличия специального Закона №94-ФЗ, детально регламентирующего эти отношения.

Нормы, прямо относящиеся к закупкам для государственных и муниципальных нужд, содержатся только в ст.17 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ, озаглавленной «Антимонопольные требования к торгам». Согласно ч. 2 этой статьи «при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах». Регулятивное значение этой нормы невелико ввиду наличия отсылки к другим федеральным законам или иным нормативным правовым актам. Соответственно оспаривать действия заказчика, влекущие ограничение доступа к участию в торгах, собственно на основании этой нормы Закона о конкуренции нельзя.

Единственная значимая норма Закона о конкуренции, относящаяся к закупкам для государственных и муниципальных нужд, содержится в ч. 3 ст. 17. Она запрещает «ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов». Практическая значимость этой нормы заключается в том, что она не дублируется в Законе № 94-ФЗ, а значит, представляет собой дополнительное к этому Закону основание для обжалования участниками торгов действий заказчика в ФАС России. Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 17 Закона о конкуренции нарушение правил, установленных этой статьей, является основанием для признания судом соответствующих торгов и заключенных по результатам таких торгов сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа. Однако при всей значимости нормы ч. 3 ст. 17 Закона о конкуренции при закупке именно инновационной продукции ее роль ничем не отличается от ее роли при закупке любой другой продукции.

5. Перспективы развития российского закупочного законодательства и их возможные последствия для организации закупки инновационной продукции

По мнению большинства экспертов, вопрос о замене Закона № 94-ФЗ Законом «О федеральной контрактной системе» со второго полугодия 2012 г. практически решен. При этом законопроект «О федеральной контрактной системе» предполагает радикальный пересмотр базовых принципов организации закупок для государственных и муниципальных нужд. Большинство положений российского законодательства, составлявших его отличие от законодательства зарубежных стран и рассматривавшихся в качестве препятствий к осуществлению закупок нанотехнологичной и другой инновационной продукции, будут отменены.

Некоторые направления предстоящих изменений уже были рассмотрены в предыдущих разделах работы. Это касается, в частности:

- введения предквалификационного отбора при использовании любых способов размещения заказа на закупку определенных видов товаров, работ и услуг (перечень кото-

- рых будет определяться Правительством РФ), включая электронный аукцион;
- снижения до 20% совокупного удельного веса таких критериев оценки конкурсных предложений, как цена контракта и расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование, результатов работ при размещении заказа на любые научные исследования, и до 0% — при размещении заказа на фундаментальные и «ориентированные фундаментальные» научные исследования;
 - введения двухэтапных конкурсов и конкурсов с ограниченным участием (последние представляют собой разновидность конкурса с предварительным квалификационным отбором);
 - требования о безусловном отклонении заявок, в которых предлагаемая цена контракта снижается более чем на 25% от стартовой цены при проведении конкурсов на выполнение НИР;
 - введения такого дополнительного основания для закупок у единственного поставщика, как наличие объекта закупок только у какого-либо конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя) либо принадлежность какому-либо конкретному поставщику или подрядчику исключительных прав в отношении объекта закупок при отсутствии «разумной альтернативы или замены»;
 - сужения сферы обязательного применения аукционов (в неопределенных пока масштабах).

Но этим новации законопроекта о ФКС не ограничиваются. В частности, законопроект предусматривает:

1. Распространение антидемпинговых норм на все процедуры закупок и введение нового способа закупок — «запрос предложения».

Если в конкурсах на НИР подача заявки с ценой более чем на 25% ниже стартовой цены контракта влечет безусловное отклонение заявки, то в остальных случаях при снижении цены контракта на 25% и более исполнитель будет

обязан приложить к заявке обоснование такого снижения цены. В случае если представленное обоснование заказчика не устроит, он будет вправе отклонить такую заявку (п. 2 ст. 35 законопроекта). Причем на электронном аукционе снижение цены более чем на 25% должно влечь его признание несостоявшимся (п. 18 ст. 61 законопроекта). Последнюю норму следует оценивать в совокупности с п. 18 ст. 61 законопроекта, согласно которому в случае признания электронного аукциона несостоявшимся заказчик по своему выбору может провести либо повторный электронный аукцион, либо запрос предложений.

Под запросом предложений в ст. 74 законопроекта о ФКС понимается способ осуществления закупок, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для нужд заказчиков сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем признается участник, представивший окончательную оферту, которая наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика. Запрос предложений проводится контрактной службой заказчика. Помимо случаев признания несостоявшимся ранее проведенных заказчиком процедур закупок заказчик вправе проводить закупки с помощью запроса предложений в случае, если возникает срочная потребность (в том числе вследствие чрезвычайного события) в объекте закупок и проведение открытого конкурса или использование любого другого способа закупок нецелесообразно с учетом того времени, которое необходимо для использования таких способов, при условии, что заказчик не мог предвидеть обстоятельства, обусловившие срочность закупки, и эти обстоятельства не являются результатом медлительности или недостатков организации деятельности заказчика, не вызвано увеличением в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на цели обеспечения государственных и муниципальных нужд в результате экономии бюджетных ассигнований.

Извещение о проведении запроса предложений размещается в единой информационной системе. Наряду с этим

заказчик вправе направить персональные приглашения не менее чем трем лицам, а при наличии поставщиков, с которыми им ранее заключались контракты с таким же объектом закупки, обязан направить такие приглашения при условии, что такие контракты были исполнены без нарушений. При проведении запроса предложений предквалификационный отбор проводится по общим для всех процедур критериям, а отбор победителя — по критериям, установленным заказчиком из числа критериев оценки предложений, применяемых на конкурсе. Отличие от конкурса состоит в том, что конкурсная комиссия не создается, а оценка заявок проводится должностным лицом (должностными лицами) контрактной службы заказчика на месте вскрытия конвертов с предложениями в присутствии их подателей.

По результатам оценки публично оглашается наилучшее предложение, поступившее заказчику, без объявления участника, который его сделал. При этом должностное лицо (должностные лица) контрактной службы заказчика предлагает всем участникам, принявшим участие в проведении запроса предложений, представить не позднее дня, следующего за днем запроса, наилучшую и окончательную оферту в отношении всех аспектов их предложений. Если все присутствующие на запросе предложений участники отказались подавать оферты, то процедура запроса предложений завершается. Отказ участников запроса предложений подавать окончательные оферты фиксируется в протоколе запроса предложений. Если окончательные оферты поданы, то их вскрытие и рассмотрение осуществляется на следующий день и оформляется итоговым протоколом.

На наш взгляд, основным недостатком описанного нового способа размещения заказа является то, что возможность использования многочисленных критериев оценки предложений при упрощенной процедуре такой оценки не предполагает особой прозрачности отбора.

При этом возможность использования запроса предложений в случае признания аукциона несостоявшимся по причине подачи демпингового предложения трудно оценить иначе как завуалированный отказ от обязательных электрон-

ных аукционов. Для срыва любого электронного аукциона заказчику достаточно договориться с одним из участников о подаче недопустимо низкого ценового предложения, после чего заказчик может переходить к непрозрачным процедурам отбора, при которых скорее всего победит то самое лицо, которое сорвало аукцион.

2. Выравнивание значимости таких критериев оценки заявок (предложений) участников процедур закупок, как цена контракта и расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ.

Действующее законодательство устанавливает минимальный удельный вес на конкурсе только такого критерия оценки конкурсных предложений, как цена. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» минимальный удельный вес цены составляет 35%.

В соответствии с п. 3 ст. 31 законопроекта о ФКС по общему правилу сумма значимостей таких критериев оценки заявок, как цена контракта и расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ, должна составлять не менее 50%, причем величина значимости последнего критерия («расходы на...») не должна превышать величины значимости цены.

Исключениями из общего правила являются закупки:

- исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), проката или показа национального фильма, а также научно-исследовательских работ (кроме фундаментальных и ориентированных фундаментальных), для которых совокупная значимость этих критериев должна составлять не менее 20%;
- фундаментальных и ориентированных фундаментальных научных исследований, произведений литературы или искусства, услуг обязательного страхования граж-

данской ответственности владельцев транспортных средств, при закупке которых заказчик вправе вообще не использовать стоимостные критерии.

Хотя при закупке ряда высокотехнологичных товаров и работ отбор по стоимости владения экономически эффективен, выравнивание значимости таких критериев оценки заявок, как цена контракта и расходы на эксплуатацию при закупке любых товаров и работ, представляется нецелесообразным (для случаев неприменения критерия стоимости владения как альтернативы используемому ценовому параметру). Это связано с объективными трудностями проверки заявленных производителями расходов на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ, а следовательно, с высокими рисками принятия закупочных решений на основе недостоверной информации.

3. Введение дополнительных оснований для размещения заказа у единственного поставщика

Наиболее важной новацией законопроекта в этом отношении является уже упоминавшееся разрешение закупать продукцию у единственного поставщика в случае принадлежности ему исключительных прав любого вида в отношении объекта закупок. Кроме того, п. 6 ст. 85 законопроекта о ФКС несколько более широко (по сравнению с Законом № 94-ФЗ) трактует право неконкурентной закупки продукции на сумму, не превышающую установленного Центральным банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке¹. Если по Закону № 94-ФЗ заказчик не вправе осуществлять закупки однородных товаров, работ и услуг на сумму свыше 100 тыс. руб. в течение квартала, то по законопроекту совокупный объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании п. 6 ст. 85, не должен превышать 5% объема средств, предусмотренных на все закупки заказчика в соответствии с планом-графиком.

¹ В настоящее время эта сумма равна 100 тыс. руб.

Кроме того, п. 4 ст. 85 законопроекта о ФКС допускает возможность внеконкурентной закупки в соответствии с актом Правительства РФ, в то время как Закон № 94-ФЗ предусматривает возможность принятия такого акта лишь в порядке исполнения соответствующего распоряжения Президента Российской Федерации.

В то же время законопроект исключил возможность заключения контракта с единственным участником конкурса или аукциона в случае его признания несостоявшимся. В такой ситуации согласно законопроекту размещение заказа должно проводиться путем запроса предложений, о котором говорилось выше. Это положение законопроекта, как сокращающее случаи размещения заказа у единственного источника, следует оценить положительно.

4. Расширение оснований для изменения условий контракта в процессе его исполнения.

Помимо оснований для изменения условий контракта в процессе его исполнения, предусмотренных Законом № 94-ФЗ, ст. 87 законопроекта о ФКС вводит ряд новых. В частности, подп. 4 п. 1 ст. 87 предусмотрена возможность изменения контракта при невозможности по не зависящим от заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) причинам (в том числе при введении новых технических требований к продукции и (или) процессам ее производства) исполнить контракт, предусматривающий предоставление бюджетных инвестиций, в соответствии с указанными в нем условиями, но без изменения его цены, в случае, если срок действия контракта составляет не менее двух лет и его цена превышает 1 млрд руб. При этом порядок изменения условий контракта по данному основанию должен быть установлен нормативным актом Правительства РФ.

5. Наделение заказчика правом расторгнуть контракт в одностороннем порядке.

Отсутствие в Законе № 94-ФЗ права госзаказчика на одностороннее расторжение контракта при существенном нарушении контрагентом своих обязательств объясняется на-

lichem риска злоупотреблений этим правом со стороны заказчика в целях пересмотра итогов размещения заказов. Вместе с тем полное отсутствие у заказчика таких полномочий тоже неправильно, и решение этого вопроса в законопроекте о ФКС представляется достаточно взвешенным.

Так, в соответствии с п. 6 ст. 87 законопроекта контракт может быть расторгнут заказчиком в одностороннем порядке на основании мотивированного представления контрактной службы заказчика в следующих случаях:

а) по контрактам на поставки товаров:

- поставки товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в установленный заказчиком разумный срок;
- поставки некомплектных товаров в случае, если поставщик, получивший уведомление заказчика, в установленный заказчиком разумный срок не выполнил требования заказчика о доукомплектовании товаров или не заменил их комплектными товарами;
- неоднократного (два и более) или существенного (более 30 дней) нарушения сроков поставки товаров, указанных в контракте;

б) по контрактам на выполнение работ и оказание услуг:

- если подрядчик (исполнитель) не приступает в установленный контрактом срок к исполнению контракта или выполняет работу (оказывает услугу) таким образом, что окончание ее к сроку, предусмотренному контрактом, становится явно невозможным;
- если во время выполнения работы (оказания услуги) нарушены условия исполнения контракта и в назначенный заказчиком для устранения на-

- рушений разумный срок подрядчиком (исполнителем) такие нарушения не устранены либо являются существенными и неустранимыми;
- неоднократного (два и более) или существенного (более 30 дней) нарушения сроков выполнения работ (оказания услуг), указанных в контракте.

При этом заказчик не вправе расторгнуть контракт, если обстоятельства, послужившие основанием для этого, возникли по его вине.

Решение заказчика о расторжении контракта в одностороннем порядке размещается в единой информационной системе и вступает в силу через 20 дней после даты его опубликования, что обеспечивает возможность его обжалования в контрольном органе. По результатам рассмотрения жалобы контрольный орган вправе отменить решение заказчика или отложить его вступление в силу на срок до 45 дней.

В соответствии с п. 7 ст. 87 законопроекта право заказчика на одностороннее расторжение контракта превращается в обязанность, если в ходе исполнения контракта выяснится, что поставщик (подрядчик, исполнитель) не соответствует установленным в документации об осуществлении закупки требованиям к участникам процедур закупок либо представил недостоверные сведения о своей квалификации, которые позволили ему стать победителем соответствующей процедуры закупки. Это положение законопроекта представляется неправильным, так как при отсутствии у заказчика претензий по исполнению контракта его автоматическое расторжение, сопряженное с убытками для обеих сторон и просрочкой в удовлетворении нужд заказчика, нецелесообразно. Тем более что искажение поставщиком представленных в ходе закупки данных может быть неумышленным или несущественным.

Разумеется, в законопроекте о ФКС есть и другие существенные отличия от Закона № 94-ФЗ, однако, поскольку они менее значимы для закупок нанотехнологичной и другой инновационной продукции, мы не будем на них останавливаться.

Недостаточную инновационную направленность действующего законодательства о закупках для государствен-

ных нужд принято усматривать в ограничении полномочий заказчика по отбору предложений участников закупок, обладающих более высокой квалификацией и предлагающих продукцию более высокого качества по более высокой цене. С вступлением в силу Закона «О ФКС» эти ограничения будут сняты и российское закупочное законодательство будет предоставлять заказчику весь набор используемых в зарубежной практике инструментов для закупок инновационной продукции, включая предварительный квалификационный отбор, закупки у единственного поставщика, двухэтапные конкурсы, отбор поставщика исключительно по качественно-квалификационным критериям без учета цены, антидемпинговые меры и т. д. Однако отсутствует уверенность в том, что результатом применения этих инструментов в России при существующем уровне коррупции реально увеличится доля покупаемой нанотехнологичной и другой инновационной продукции в структуре государственного и муниципального заказа. В силу указанных причин (в основном в силу реформируемого законодательства) сформулировать исчерпывающий перечень рекомендаций по облегчению закупок нанотехнологичной и другой инновационной продукции в системе закупок для государственных нужд крайне проблематично.

Тем не менее сохраняют свою актуальность, по нашему мнению, следующие рекомендации по совершенствованию закупочного законодательства:

- 1) создать на федеральном уровне уполномоченный орган, наделенный функциями по централизованной закупке для нужд значительного количества заказчиков типовых, регулярно приобретаемых категорий товаров, работ, услуг;
- 2) установить запрет на выплату аванса в сумме, превышающей размер предоставленного поставщиком (подрядчиком) обеспечения;
- 3) включить в Кодекс об административных правонарушениях норму об ответственности участников процедур размещения заказов за мошеннические действия, допущенные в процессе их проведения;

- 4) создать внешнюю, независимую автоматизированную систему контроля за работой электронных площадок, позволяющую регистрировать и хранить данные обо всех юридически значимых действиях участников электронных аукционов;
- 5) изменить процедуры допуска к участию в электронных аукционах в целях сохранения анонимности их участников;
- 6) заменить запрос котировок укороченным электронным аукционом;
- 7) сохранить в распоряжении заказчика суммы экономии, полученной при размещении заказа, при условии, что она достигнута не за счет завышения стартовой цены контракта, а также суммы неустоек, взысканных за ненадлежащее исполнение контракта;
- 8) передать независимым инстанциям функции определения пределов колебаний начальных цен по наиболее распространенным позициям стандартной номенклатуры госзакупок;
- 9) разрешить заказчику перенос на следующий год остатков на счетах, предназначенных для оплаты незавершенных исполнением контрактов;
- 10) установить государственную пошлину за подачу административных жалоб на действия заказчика в целях сокращения доли необоснованных жалоб;
- 11) ввести такую меру наказания государственных и муниципальных служащих за наиболее грубые или повторные нарушения законодательства о госзакупках, как дисквалификация, т. е. лишение права занимать государственные (муниципальные) должности на срок от шести месяцев до трех лет;
- 12) формализовать порядок расчета и единицы измерения квалификационных критериев на конкурсе, а также отказаться от использования при проведении конкурсов такого не поддающегося формализации критерия, как качество подлежащих выполнению работ и услуг, в тех сферах, где качество коррелирует с опытом исполнителя (например, при закупке аварийно-спасательных, реставрацион-

- ных работ, медицинских, образовательных, юридических услуг);
- 13) применять при отсутствии у заказчика возможности точно определить объект закупки вместо двухэтапных конкурсов двух отдельных конкурсов, из которых первый должен быть направлен на анализ альтернативных вариантов решения стоящей перед заказчиком задачи по методу издержки — выгоды и формирование конкурсного предложения (т. е. предмета закупки), а второй — на его реализацию;
 - 14) использовать при закупке НИОКР стимулирующие контракты, стоимость которых может варьировать в заданных пределах в зависимости от достижения предусмотренных контрактом качественных показателей работы, при условии наличия в контрактах прозрачных формул расчета их стоимости в зависимости от конкретных фактических обстоятельств.

Кроме того, проведенное исследование позволяет дополнительно предложить следующие меры по совершенствованию законопроекта о ФКС в целях облегчения закупок инновационной продукции:

1. В условиях предстоящего повышения удельного веса субъективных критериев и отказа от использования ценового критерия в процессе конкурсного отбора исполнителей научно-исследовательских работ необходимо принять определенные меры, направленные на расширение прав участников конкурсных процедур по обжалованию решений и действий заказчика, с одной стороны, и по расширению возможностей для контроля за качеством НИР, закупаемых для государственных нужд, — с другой. В этих целях представляется необходимым:

- расширить содержание принципа конкуренции в федеральной контрактной системе в ст. 8 законопроекта о ФКС, тем самым допустив возможность административного обжалования не только тех действий заказчика, которые прямо противоречат закону, но и тех, которые, формально

ему соответствуя, имеют следствием искусственное (т. е. не имеющее разумного и достаточного экономического обоснования) ограничение конкуренции;

- обеспечить участникам конкурсов право на административное обжалование результатов оценки по качественно-квалификационным критериям. Для этого как минимум следует предусмотреть возможность обжалования результатов оценок, противоречащих методике оценки заявок, установленной конкурсной документацией. Дополнительного изучения заслуживает вопрос о целесообразности разрешить обжалование результатов оценок по качественным и квалификационным критериям, которые формально не противоречат методике оценки заявок, поскольку процесс оценки по таким критериям предполагает субъективизм. Если это будет признано целесообразным, пересмотр оценок, присужденных участникам конкурса по качественно-квалификационным критериям, может допускаться в исключительных случаях при явной несправедливости этих оценок;
- включить в законопроект о ФКС положение о праве органов, рассматривающих в административном порядке жалобы участников процедур закупок на действия заказчика, приостановить размещение заказа до рассмотрения жалобы по существу. В отсутствие такого права административное обжалование становится бессмысленным, так как к моменту принятия решения по жалобе контракт может быть заключен и восстановление нарушенных прав участника конкурса будет существенно затруднено или даже невозможно;
- в целях ужесточения контроля за качеством НИР, закупаемых для государственных нужд, следует предусмотреть, во-первых, обязательную проверку отчетов по научно-исследовательским работам на наличие плагиата в качестве условия их приемки и, во-вторых, обязательную публикацию всех результатов принятых заказчиками НИР (за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну) на сайте федеральной контрактной системы.

2. Для того чтобы не допустить существенного роста доли неконкурентных закупок для государственных и муниципальных нужд, целесообразно скорректировать формулировку такого предусмотренного законопроектом о ФКС основания для закупки у единственного источника, как принадлежность одному лицу исключительных прав в отношении закупаемой продукции при отсутствии «разумной альтернативы или замены». Можно предложить два способа корректировки этой нормы:

- следует ограничить круг исключительных прав, принадлежность которых одному лицу может служить основанием для закупки из единственного источника, авторскими, смежными правами и правами на изобретения и полезные модели, поскольку только эти виды исключительных прав могут влиять на потребительские (функциональные) качества продукции, существенные для заказчика;
- следует ограничить только авторскими и смежными правами (как это предусмотрено действующим законодательством) круг исключительных прав, принадлежность которых одному лицу может служить основанием для закупки из единственного источника. При выборе второго следует одновременно смягчить запрет на включение в аукционную или конкурсную документацию требований, влекущих ограничение количества участников, указав, что такие требования не могут быть признаны неправомерными, если они касаются функциональных (потребительских) свойств предмета закупок, имеющих существенное значение для удовлетворения потребностей заказчика.

3. Учитывая проблему несовершенства методик определения начальной цены контракта, которую законопроект о ФКС не решает, представляется нецелесообразным введение жестких антидемпинговых норм на всех без исключения процедурах госзакупок. В частности, не усматривается необходимости устанавливать обязанность госзаказчика от-

странять от участия в конкурсе на выполнение НИР участника, предложившего цену более чем на 25% ниже стартовой, если заказчика устраивает предложенное таким участником обоснование низкой цены. По крайней мере, необходимо отказаться от предусмотренного законопроектом о ФКС автоматического признания несостоявшимся электронного аукциона в случае предложения кем-то из его участников снизить цену контракта более чем на 25%. Присутствие этого положения в законе позволит легко сорвать любой электронный аукцион и превратит в фикцию норму об обязательном применении аукциона при размещении заказа по установленной Правительством РФ номенклатуре продукции. И уж во всяком случае совершенно недопустимо стимулировать заказчика к срыву электронного аукциона, предоставляя ему возможность в случае признания аукциона недействительным по причине допущенного его участниками демпинга размещать заказ в упрощенном порядке.

4. Касаясь антидемпинговых мер, стоит отметить, что выбранная методика отклонения заявок, в которых цена предложения ниже стартовой цены более чем на 25%, не является единственно возможной. В качестве альтернативных вариантов могут служить рассмотренные нами правила присвоения рейтинга заявки. Необязательно отклонять заявку, можно, применив порог цены, не начислять дополнительные рейтинговые баллы за любое снижение цены ниже порогового значения. Использование порога цены, кроме того, стимулирует заказчиков к большему снижению цены в интервале от порогового значения до начальной максимальной цены. Помимо порога цены можно прибегать к параболическому оцениванию, когда каждый дополнительный рубль сниженной цены дает меньший эффект в виде прибавки рейтинга.

5. Представляется необходимым скорректировать п. 7 ст. 87 законопроекта о ФКС, превратив в право обязанность заказчика расторгнуть контракт в одностороннем порядке при выявлении в ходе его исполнения факта представления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) недостоверных

сведений о своей квалификации, которые позволили ему стать победителем соответствующей процедуры закупки. Это положение законопроекта представляется неправильным, так как при отсутствии у заказчика претензий по исполнению контракта его автоматическое расторжение, сопряженное с убытками для обеих сторон и просрочкой в удовлетворении нужд заказчика, нецелесообразно. Тем более что искажение поставщиком представленных в ходе закупки данных может быть неумышленным или несущественным.

6. Стоит допустить возможность использования критерия стоимости владения вместо критерия цены контракта. Хотя такого рода замена предполагает большую свободу заказчика, а следовательно, и большие коррупционные риски, тем не менее она имеет смысл в случае регламентации условий, когда заказчик вправе прибегать к критерию стоимости владения. В частности, предлагается разрешать такого рода переход для закрытого перечня товаров, работ, услуг при общих возможных расходах на приобретение от 5 млн руб. в определенных сферах деятельности заказчиков. В дополнительной регламентации нуждаются также условия заключения такого рода контрактов.

Приложение

ДАННЫЕ ПО ЗАКУПКЕ ИННОВАЦИОННЫХ БЛАГ В 2010 ГОДУ

В данном разделе представлен анализ содержащейся в ФБД-2010 информации в различных срезах исходя из имеющихся классификаций, а также числа и стоимости соответствующих контрактов по закупкам следующих потенциально инновационных групп товаров, работ, услуг: «НИР», «ОКР», «медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов», «офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения», «лекарственных и медицинских средств», «аппаратуры для телевидения, радио и связи».

СТРУКТУРА ЗАКУПОК НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ

Крупнейшими заказчиками НИР в 2010 г. были Министерство природных ресурсов и агентства/службы¹ в его структуре (рис. 1). Это связано с тем, что к НИР были отнесены геологоразведочные работы и иные

¹ Как и в 2009 г., при анализе закупок НИР из категории «иное» были выведены Министерство природных ресурсов и агентства/службы в его структуре, а также Федеральное агентство по рыболовству, поскольку они занимают значимую долю в заказах на НИР. При анализе структуры контрактов на иные наименования закупаемых «инновационных» товаров, работ, услуг эти заказчики будут относиться к категории «иное».

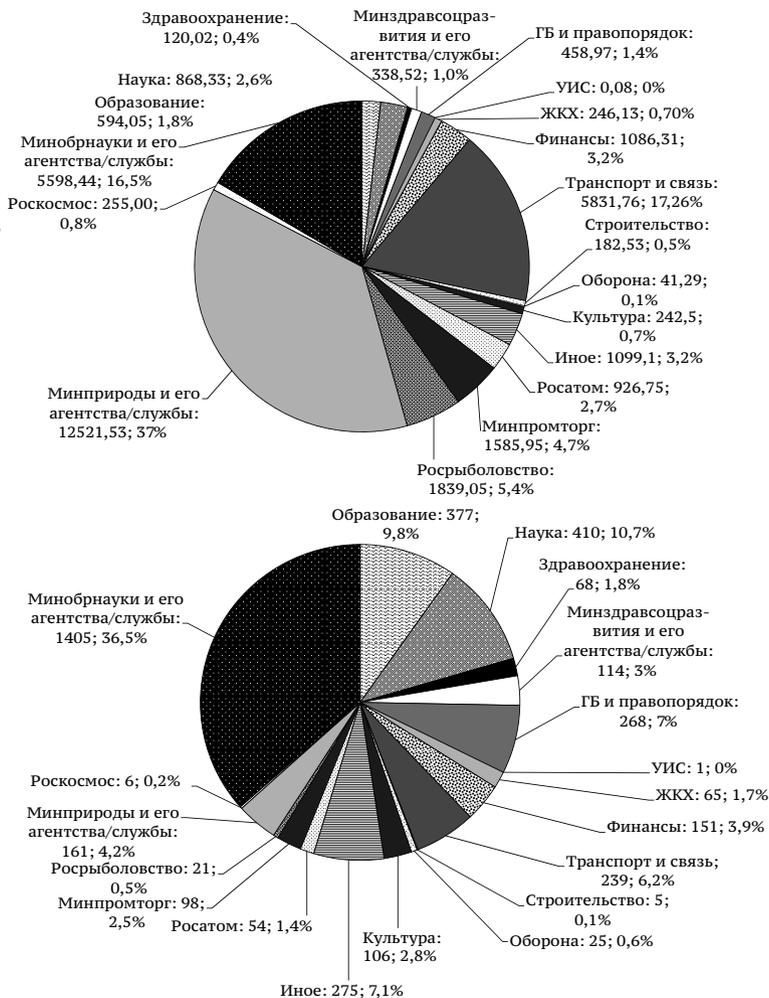


Рис. 1. Заказчики НИР, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

исследования, связанные с геологией. Основными заказчиками этих позиций в 2010 г. являлись именно органы исполнительной власти из структуры Минприроды — почти 40% стоимости. Как можно видеть, они совершили только около 4% всех заказов, однако это были весьма дорогостоящие контракты: 53 из 105 контрактов на исполне-

ние НИР из стоимостной категории свыше 50 млн руб. приходится именно на эту группу заказчиков.

На втором месте по объему принятых финансовых обязательств на закупки результатов НИР находятся заказчики из категории «транспорт и связь». Они также осуществляют закупки крупными заказами: на 18 контрактов этой группы в диапазоне от 50 млн руб. приходится 4,8 млрд руб. средств. Это главным образом заказы на картографирование и конверсии частотного спектра.

Третьей значимой категорией заказчиков НИР в 2010 г. было Министерство образования и науки и подчиненные ему агентства и службы. Именно эта категория заказчиков заключила больше всего контрактов на НИР. Из 1415 контрактов этой группы 1018 приходится на стоимостной диапазон от 1 до 10 млн руб. (около половины всех контрактов на НИР в этом диапазоне).

Федеральное агентство по рыболовству оказалось четвертым по объему заказанных НИР. Столь большой вес отдельного органа исполнительной власти объясняется наличием 5 заказов на исследование биологических ресурсов в акваториях, прилегающих к территории Российской Федерации, на общую сумму 1,8 млрд руб.

Пятую позицию удерживает Министерство промышленности и торговли. Его заказы распределены между тремя крупнейшими стоимостными диапазонами: 66 контрактов размером от 1 до 10 млн руб., 21 — от 10 до 50 млн руб. и 10 — от 50 млн руб. Эти заказы посвящены в основном исследованиям перспектив развития тех или иных отраслей промышленности в России. В частности, самый крупный заказ Минпромторга на 130 млн руб. сформулирован следующим образом: «Комплексные исследования рынка (продуктовые линии, грузопотоки, перспективные направления развития гражданского судостроения в мире). Разработка аналитических справочных материалов с анализом состояния, потенциальных ниш российского судостроения и перспектив участия России в международных проектах».

Шестыми в 2010 г. оказались заказчики из категории «иное». Среди них следует выделить Министерство энергетики¹ (339 млн руб.), Федеральное агентство по экологическому, технологическому и атомному надзору (131 млн руб.), Министерство регионального развития (76 млн руб.)

¹ Подробно структура его закупок будет рассмотрена далее.

Седьмое место заняла группа «финансы». Контракты распределили примерно поровну по объему финансирования среди трех крупнейших стоимостных диапазонов, а модальным по числу заказов оказался диапазон от 1 до 10 млн руб. Среди заказчиков следует выделить Министерство экономического развития, поскольку именно на него пришлось половина всего бюджета на НИР этой группы (524 млн руб.).

Также среди значимых заказчиков оказались Росатом (подробнее в соответствующем параграфе) и учреждения науки, модальными по числу заказов были диапазоны от 100 до 500 тыс. руб. и от 1 до 10 млн руб. Остальные группы заказчиков имели небольшой вес в структуре заказов на исполнение НИР.

Анализ федеральных контрактов на НИР по срокам исполнения показал, что примерно по 40% от стоимости приходится на одно- и трехгодичные заказы (рис. 2). При этом 103 контракта Минприроды и его агентств/служб дают 10,3 млрд руб., а 1326 Минобрнауки и его агентств/служб — 3,8 млрд руб., закрывая тем самым почти весь объем финансирования трехгодичных НИР.

Те же заказчики вместе с транспортом и связью и Минпромторгом покрывают почти всю стоимость двухгодичных НИР (31 на 1,3 млрд руб., 301 на 1 млрд руб., 16 на 1,1 млрд руб., 10 на 0,5 млрд руб. соответственно). Среди трехгодичных НИР выделяется заказ Минприроды и его агентств/служб на 0,5 млрд руб.

Если рассматривать сроки исполнения в рамках бюджетного цикла (рис. 3), то можно увидеть, что основная доля стоимости прихо-

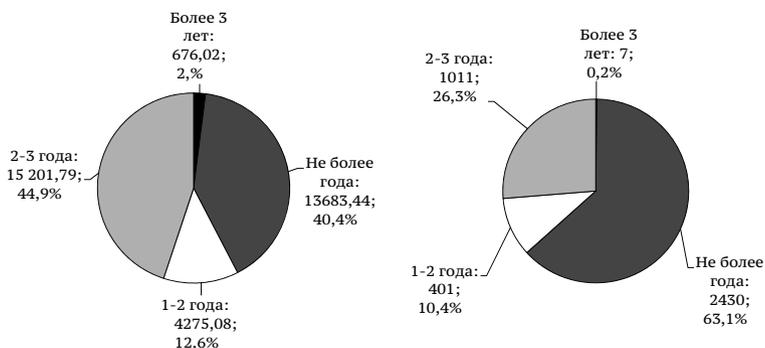


Рис. 2. Заказы НИР по срокам исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

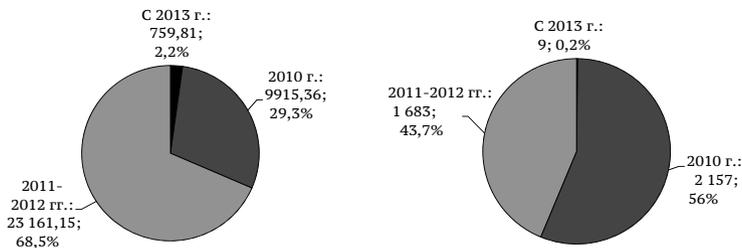


Рис. 3. Заказы НИР по году исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

дится на заказы с исполнением НИР в 2011 или 2012 г. х (почти 70% стоимости). А долгосрочные контракты (2013 г. и позже) представляют те же крупные заказы Минприроды и его агентств/служб, Роскосмоса, Минобрнауки и его агентств/служб, Росатома, учреждений науки.

Основным источником финансирования НИР являются бюджетные средства (98% стоимости и 86% контрактов), при этом контракты с сугубо внебюджетным финансированием — 9% на сумму более 580 млн руб. (0,6%). Здесь львиная доля и стоимости, и заказов пришла с учреждения науки и образования.

Контрактов с совместным финансированием в 2010 г. оказалось 14 единиц (0,4%). При этом 1 заказ Роскосмоса дает 64 из 75 млн руб. обязательств.

Подавляющая часть всех федеральных контрактов на исполнение НИР (рис. 5) заключена через открытый конкурс (около 86% стоимости и 73% числа заказов).



Рис. 4. Заказы НИР по типам финансирования, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

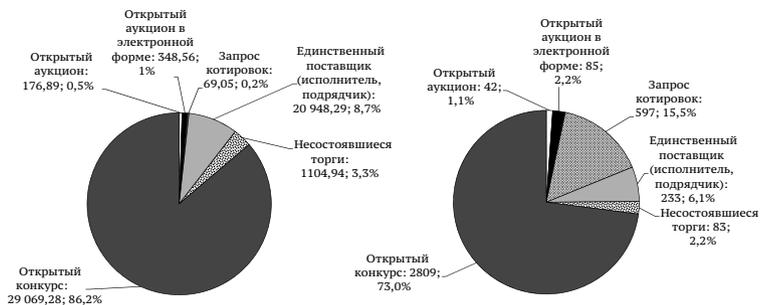


Рис. 5. Заказы НИР по типам закупочной процедуры, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

Почти 3 млрд руб. (9% от всей стоимости НИР) составили 597 заказов у единственного поставщика. Из них 5 контрактов на 1,8 млрд руб. заключило Росрыболовство, 16 контрактов на 260 млн руб. — Минобрнауки и его агентства/службы, 2 контракта на 210 млн руб. — Росатом и 35 контрактов на 207 млн руб. пришлось на транспорт и связь.

Около 3,3% стоимости и 2,2% числа заказов НИР занимают несостоявшиеся торги. Основной вклад здесь внесли 2 контракта от Минприроды и его агентств/служб на 622 млн руб. и 2 от Росатома на 152 млн руб.

Запросы котировок, открытые аукционы и электронные торги не внесли значительного вклада.

СТРУКТУРА ЗАКУПОК ОПЫТНО-КОНСТРУКТОРСКИХ РАБОТ

Крупнейшим заказчиком ОКР в 2010 г. был Роскосмос (рис. 6). Больше трети стоимости контрактов приходится на этого заказчика. Однако при этом всего 141 заказ из более 4 тыс. был сделан Роскосмосом, что говорит о большой величине взятых в их рамках обязательств. Все контракты Роскосмоса принадлежат трем верхним стоимостным диапазонам: 26 контрактов от 1 до 10 млн руб., 53 — от 10 до 50 млн руб. и 61 — от 50 млн руб.

На втором месте по объему принятых финансовых обязательств на закупки результатов ОКР Министерство промышленности и торговли, которое также осуществляло закупки крупными заказами:

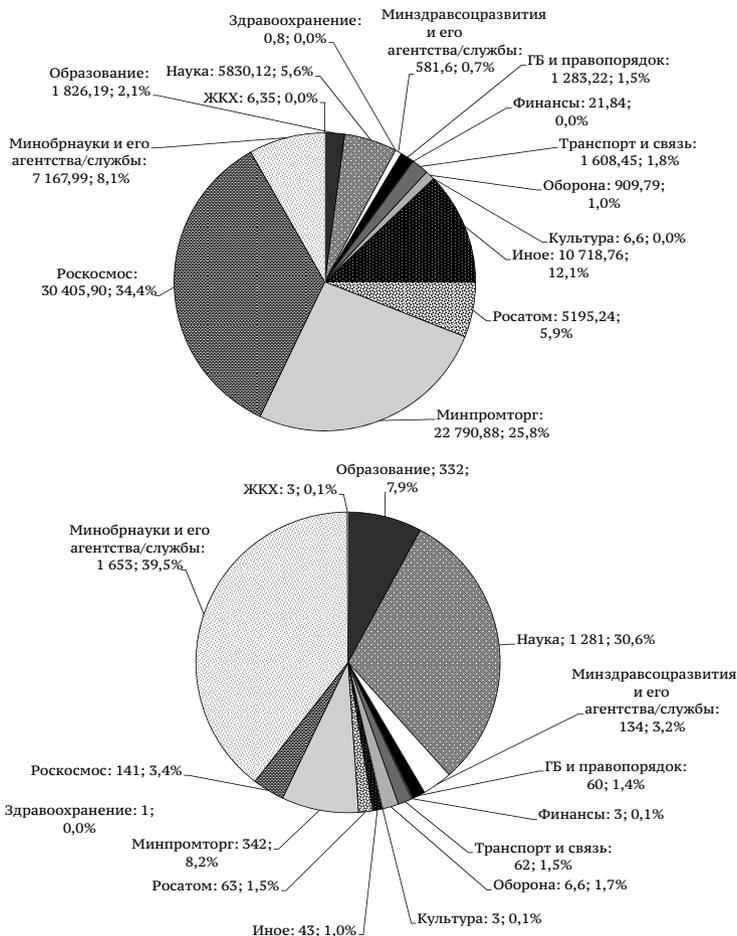


Рис. 6. Заказчики ОКР, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

50 контрактов от 1 до 10 млн руб., 137 от 10 до 50 млн руб. и 155 от 50 млн руб.

Заказчики из группы «иное» оказались третьими по объему заказанных результатов ОКР. Здесь имеет место контракт от Управления делами Президента РФ на создание двух воздушных судов специального назначения на сумму 10,4 млрд руб. Этот контракт

исчерпывает практически весь объем финансовых обязательств по группе «иное» на ОКР.

Четвертой значимой категорией заказчиков результатов ОКР в 2010 г. были Министерство образования и науки и подчиненные ему агентства и службы. Именно эта категория заказчиков заключила больше всего контрактов на исполнение ОКР (почти 40% их числа). Из 1653 контрактов этой группы 1308 приходится на стоимостной диапазон от 1 до 10 млн руб. (около половины всех контрактов на ОКР в этом диапазоне).

Пятую позицию удерживают учреждения науки. В их числе оказались, в частности, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (2,3 млрд руб.), Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (1,7 млрд руб.) и Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии (733 млн руб.). Столь большой объем заказов Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в 2010 г. в сравнении с 2009 г. обусловлен наличием 1 контракта на создание самолета-лаборатории на 1,1 млрд руб. Структура двух других заказчиков будет анализироваться отдельно. А в целом эта группа заключила 905 контрактов в диапазоне от 1 до 10 млн руб., 122 — от 10 до 50 млн руб. и 12 — от 50 млн руб.

Шестым по итогам 2010 г. был Росатом. Структура его закупок будет проанализирована более детально ниже.

Седьмое место заняла группа «образование». Однако заказчики из этой группы закупали сравнительно с другими вышеназванными заказчиками «малыми порциями». Модальным интервалом для них был от 100 до 500 тыс. руб. (126 заказов), а вторым по частоте — от 1 до 10 млн руб. (100 заказов).

Остальные группы заказчиков имели небольшой вес в структуре заказов на исполнение ОКР.

Анализ федеральных контрактов на ОКР по срокам исполнения выявил, что короткие заказы (до года) представляют собой небольшие по размерам контракты, в то время как на период свыше года заключаются преимущественно крупные контракты (рис. 7). Объем финансирования заказов ОКР сроком более 3 лет закрывается 12 контрактами Роскосмоса.

Трехгодичные контракты на ОКР были сформированы в основном за счет Минпромторга (85 заказов на 9,6 млрд руб.), Роскосмоса (26 заказов на 5,9 млрд руб.), Минобрнауки и его агентств/служб

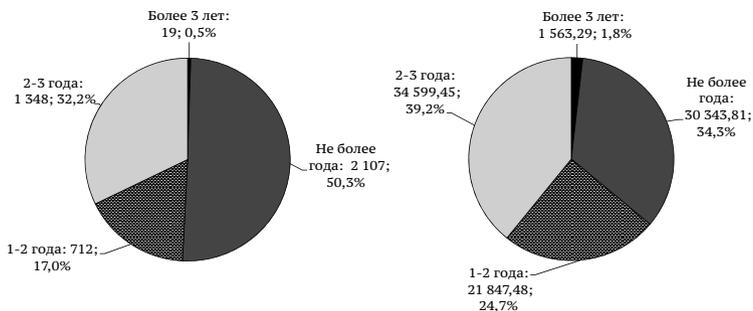


Рис. 7. Заказы ОКР по срокам исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

(1168 заказов на 5,2 млрд руб.) и вышеупомянутого контракта Управления делами Президента РФ.

Двухгодичные заказы на исполнение ОКР были сформированы теми же заказчиками.

Если рассматривать сроки исполнения в рамках бюджетного цикла (рис. 8), то можно увидеть, что основная доля стоимости приходится на заказы с исполнением ОКР в 2011 или 2012 гг. (более 60% стоимости). А долгосрочные контракты (2013 г. и позже) представляют те же крупные заказы Минприроды и его агентств/служб, Роскосмоса, Минпромторга, учреждений науки (в лице Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды) и вышеупомянутый контракт Управления делами Президента РФ.

Основным источником финансирования исполнения ОКР являются бюджетные средства (98% стоимости и 89% контрактов).

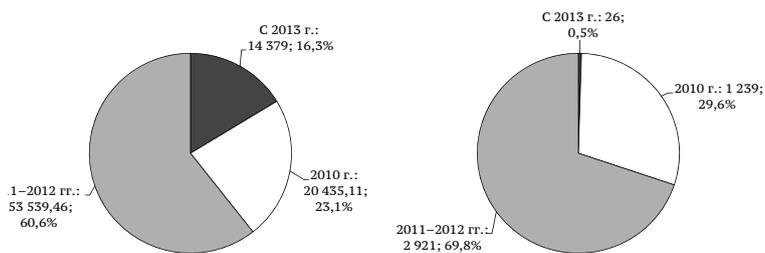


Рис. 8. Заказы ОКР по году исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

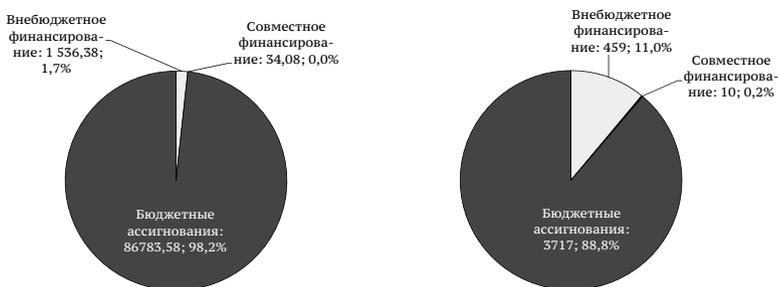


Рис. 9. Заказы ОКР по типам финансирования, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

При этом контрактов с сугубо внебюджетным финансированием 12% на сумму более 1,5 млрд руб. (1,7%). Здесь львиная доля и тоимости, и заказов пришлась на учреждения науки и образования.

Контрактов с совместным финансированием в 2010 г. оказалось 10 единиц (0,4%). Здесь заказчиками также выступили учреждения науки и образования (рис. 9).

Подавляющая часть всех федеральных контрактов на исполнение ОКР (рис.10) заключена через открытый конкурс (около 68% стоимости и 87% числа заказов).

Более 26 млрд руб. (18% всей стоимости ОКР) составили 137 закупок у единственного поставщика. Из них 28 контрактов на 12,6 млрд руб. заключил Роскосмос, 6 контрактов на 2,2 млрд руб. — Минпромторг.

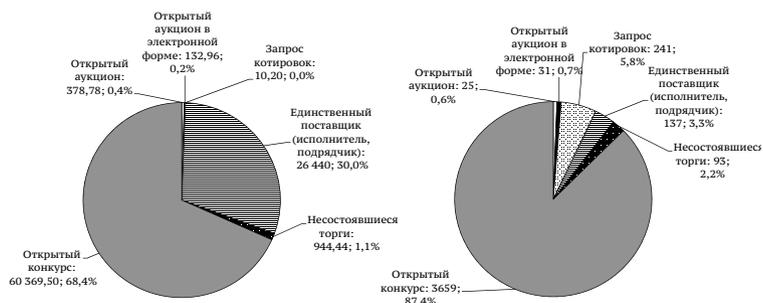


Рис. 10. Заказы ОКР по типам закупочной процедуры, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

Около 3,3% стоимости и 2,2% заказов НИР занимают несостоявшиеся торги. Основной вклад здесь внесли 2 контракта от Минприроды и его агентств/служб на 622 млн руб. и 2 — от Росатома на 152 млн руб.

Запросы котировок, несостоявшиеся торги, открытые аукционы и электронные торги не внесли значительного вклада.

СТРУКТУРА ЗАКУПОК МЕДИЦИНСКОЙ ТЕХНИКИ, ЛАБОРАТОРНОГО ОБОРУДОВАНИЯ, ОПТИКИ, СРЕДСТВ ИЗМЕРЕНИЯ И ЧАСОВ

Основными заказчиками медицинской техники, лабораторного оборудования и пр. (рис. 11) являются учреждения науки (32% стоимости всех заказов и почти 30% их числа), здравоохранения (18,1 и 24,3%) и образования (16,8 и 23,8%), а также представители групп «оборона» (10,7 и 3%), «государственная безопасность и правопорядок» (6,2 и 6,6%) и органы здравоохранения¹ (почти 9 и 1,2%).

К наиболее частым заказчикам помимо вышеназванных относятся «финансы», а именно внебюджетные фонды, финансирующие мелкие закупки медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов.

Все значимые заказчики заключали контракты преимущественно в стоимостных диапазонах от 100 до 500 тыс. руб. и от 1 до 10 млн руб., в то время как основная стоимость формировалась в трех верхних интервалах.

Как по стоимости, так и по числу преобладают контракты со сроком исполнения не более года (рис. 12).

Контракты со сроком исполнения от 1 года до 2 лет были заключены учреждениями науки (162 млн из 1,6 млрд руб. в целом) и здравоохранения (213 млн руб.), а также группой «оборона» (1,1 млрд руб.).

Основным заказчиком по контрактам от 2 до 3 лет также является «иное» (502 из 555 млн руб. в целом).

Учреждения здравоохранения заказали на 113,6 млн руб. со сроком исполнения более чем 3 года.

¹ Здесь и далее так будут называться Минздравсоцразвития, Федеральное медико-биологическое агентство, Росздравнадзор, Роспотребнадзор и их территориальные представительства.

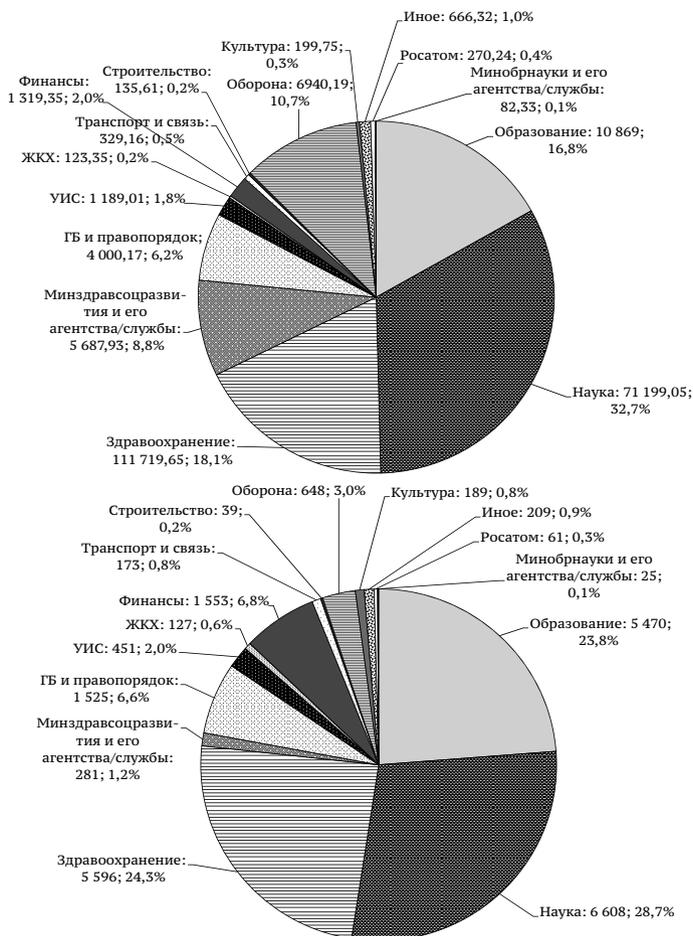


Рис. 11. Закупки медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов по заказчикам, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

Заказы по годам исполнения распределились пропорционально вкладу каждой группы заказчиков (рис.13).

61% государственных федеральных контрактов (рис.14) на поставку медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов финансируется за счет бюджетных средств (81% всей стоимости).

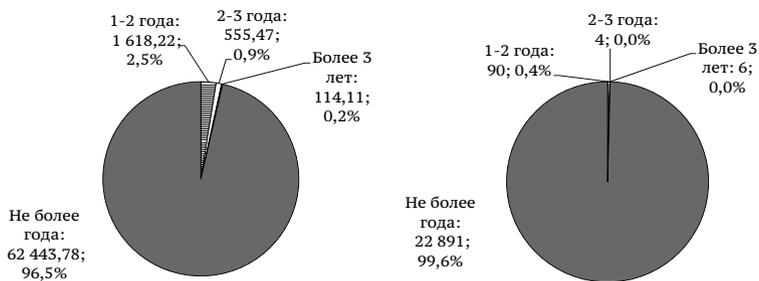


Рис. 12. Заказы медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов по срокам исполнения, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

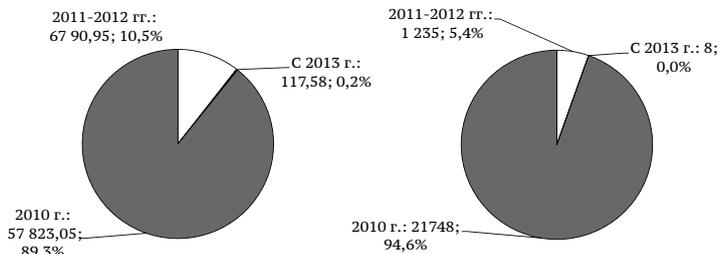


Рис. 13. Заказы медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов по году исполнения, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

Основными заказчиками с полностью внебюджетным финансированием (из 7902 контрактов на сумму 7,1 млрд руб.) выступили учреждения науки (2791 контракт на сумму 2,3 млрд руб.), здравоохранения (2199 контрактов на сумму 1,4 млрд руб.) и образования (2500 контрактов на сумму 3,2 млрд руб.).

Основными заказчиками с совместным финансированием по итогам 2010 г. (из 981 контракта на сумму 4,7 млрд руб.) являются учреждения науки (316 контрактов на сумму 2,5 млрд руб.), здравоохранения (361 контракт на сумму 1,61 млрд руб.) и образования (279 контрактов на сумму 995 млн руб.).

Основными типами закупочной процедуры по стоимости (рис. 15) в 2010 г. были открытый аукцион (почти 36%), электронные торги

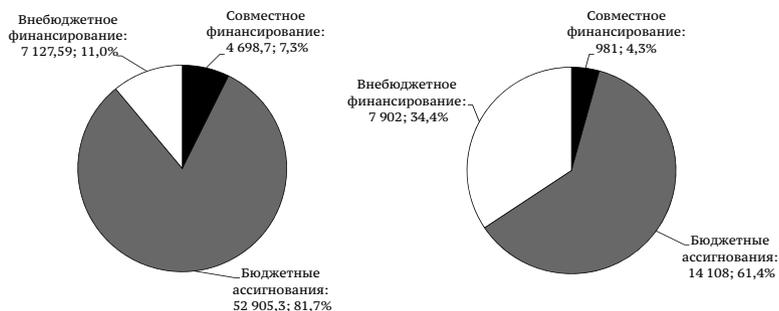


Рис. 14. Заказы медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов по типам финансирования, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010

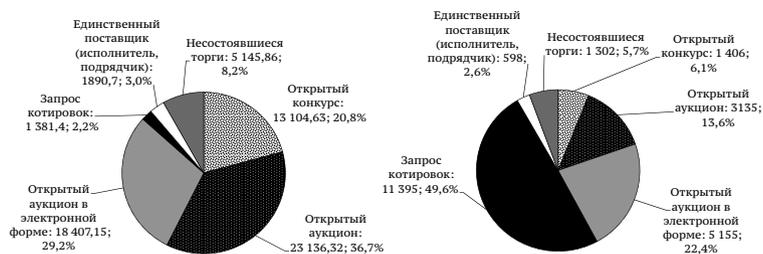


Рис. 15. Заказы медицинской техники, лабораторного оборудования, оптики, средств измерения и часов по типам закупочной процедуры, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

(почти 30%) и открытый конкурс (почти 21%), а самыми массовыми — запрос котировок (почти половина всех заказов), электронные торги (22,4%) и открытый аукцион (свыше 15%).

Учреждения образования и здравоохранения реализовали свои заказы в основном через электронные торги, остальные значимые заказчики — через открытые аукционы. Закупки через открытый конкурс совершались примерно пропорционально вкладу значимого заказчика, за исключением органов здравоохранения.

СТРУКТУРА ЗАКУПОК ОФИСНОЙ, БЫТОВОЙ, ВЫЧИСЛИТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ И ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Основными заказчиками (как по стоимости, так и по числу заказов) офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения в 2010 г. были (рис. 16) заказчики из групп «образование» (20% стоимости всех заказов и 33% их числа), «финансы»

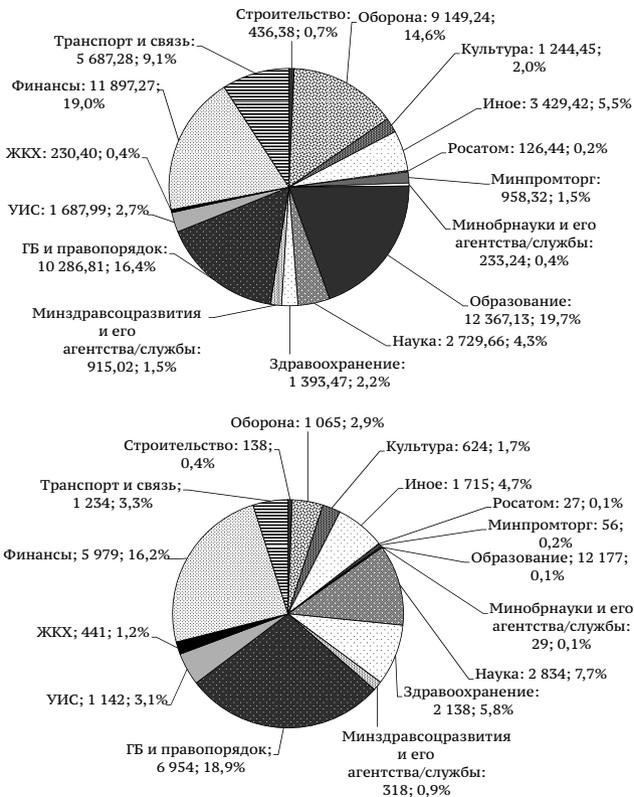


Рис. 16. Закупки офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения по заказчикам, млн руб., ед. Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

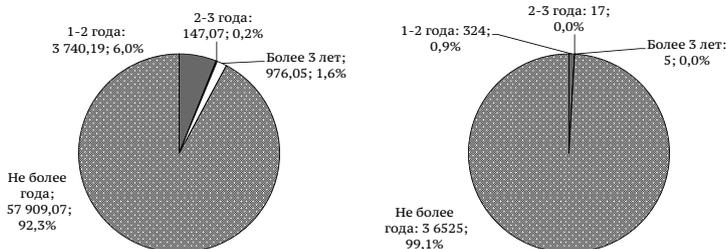


Рис. 17. Заказы офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения по срокам исполнения, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

(19 и 16%), «государственная безопасность и правопорядок» (16,4 и 20%), «оборона» (14,6 и 2,9%) и «транспорт и связь» (9,1 и 3,3%).

Все значимые заказчики заключали контракты преимущественно в стоимостных диапазонах от 100 до 500 тыс. руб. и от 1 до 10 млн руб., в то время как основная стоимость формировалась в трех верхних интервалах.

Подавляющая часть контрактов по числу и по стоимости заключена на срок не более года (рис. 17).

Все значимые заказчики имели контракты от 1 до 2 лет, однако основной объем средств пришелся на финансы (1,4 млрд руб. в 160 заказах) и оборону (1,4 млрд руб. в 9 заказах).

Заказы по контрактам от 2 до 3 лет и более незначительны.

Анализ закупок в рамках бюджетного цикла также показал преобладание контрактов со сроком исполнения в 2010 г. (рис. 18). Все

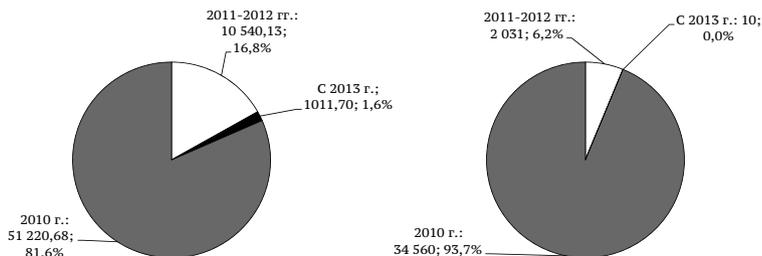


Рис. 18. Заказы офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения по году исполнения, млн руб., ед.
Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

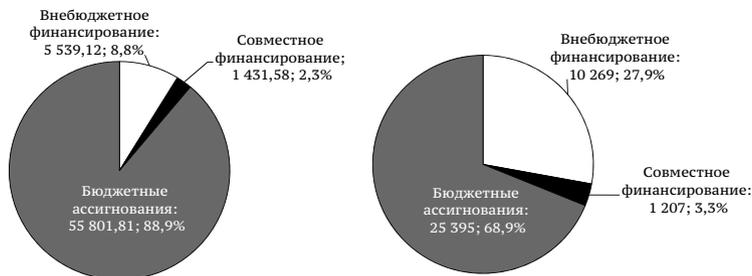


Рис. 19. Заказы офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения по типам финансирования, млн руб., ед. Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

значимые заказчики имели пропорциональные объемы финансирования на контракты с исполнением в 2011 или 2012 гг.

Около 70% государственных федеральных контрактов на поставку офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения имеют бюджетное финансирование (87% всей стоимости).

Основными заказчиками (рис. 19) с чисто внебюджетным финансированием (из более чем 10 тыс. контрактов на сумму 5,5 млрд руб.) в 2010 г. оказались учреждения образования (7041 контракт на сумму 3,9 млрд руб.), науки (1136 контрактов на сумму 0,5 млрд руб.) и здравоохранения (995 контрактов на сумму 0,5 млрд руб.).

Основными же заказчиками с совместным финансированием из 1207 контрактов на сумму 1,4 млрд руб. в 2010 г. были учреждения образования (747 контрактов на сумму 1,1 млрд руб.), науки (250 контрактов на сумму 125 млн руб.) и здравоохранения (117 контрактов на сумму 105 млн руб.).

Основными закупочными процедурами по стоимости в 2010 г. (рис. 20) были электронные торги (38%), открытый аукцион (23%) и открытый конкурс (23%). Также 5% стоимости заказов офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения приходилось на запрос котировок. Этот же способ закупки был самым массовым (почти две трети всех заказов).

На электронные торги в основном перешли учреждения образования, науки, органы финансов и государственной безопасности/правопорядка, заказчики из обороны предпочитали пользоваться открытым аукционом.

Приложение. Данные по закупке инновационных благ в 2010 году

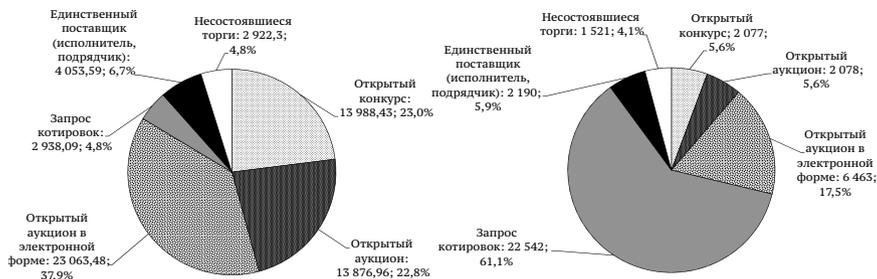


Рис. 20. Заказы офисной, бытовой, вычислительной техники и программного обеспечения по типам закупочной процедуры, млн руб., ед. Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

СТРУКТУРА ЗАКУПОК ЛЕКАРСТВЕННЫХ И МЕДИЦИНСКИХ СРЕДСТВ

70% всего объема финансовых обязательств на поставку лекарственных и медицинских средств в 2010 г. сформировали органы здравоохранения (рис. 21), хотя самих контрактов в общей численности заказов едва ли 1,5%. Это объясняется большой степенью централизации закупок лекарственных и медицинских средств, в частности, 118 из 160 заказов на лекарственные и медицинские средства на сумму от 50 млн руб. приходится на органы здравоохранения.

Остальные заказы в этом стоимостном диапазоне были сделаны в 2010 г. главным образом учреждениями здравоохранения (16 контрактов) и науки¹ (14 контрактов). Именно эти две группы заказчиков заключили контрактов на 11% общего портфеля обязательств по данному наименованию каждая. Однако в отличие от органов здравоохранения модальными стоимостными диапазонами для этих заказчиков были от 100 до 500 тыс. руб. и от 1 до 10 млн руб.

Значимое присутствие категории «финансы» в численном составе есть следствие присутствия в этой группе внебюджетных фондов, осуществлявших закупки лекарственных и медицинских средств.

¹ Напомним, что в учреждения науки вошли исследовательские институты медицинского профиля (в том числе Российская академия медицинских наук с подведомственными ей институтами).

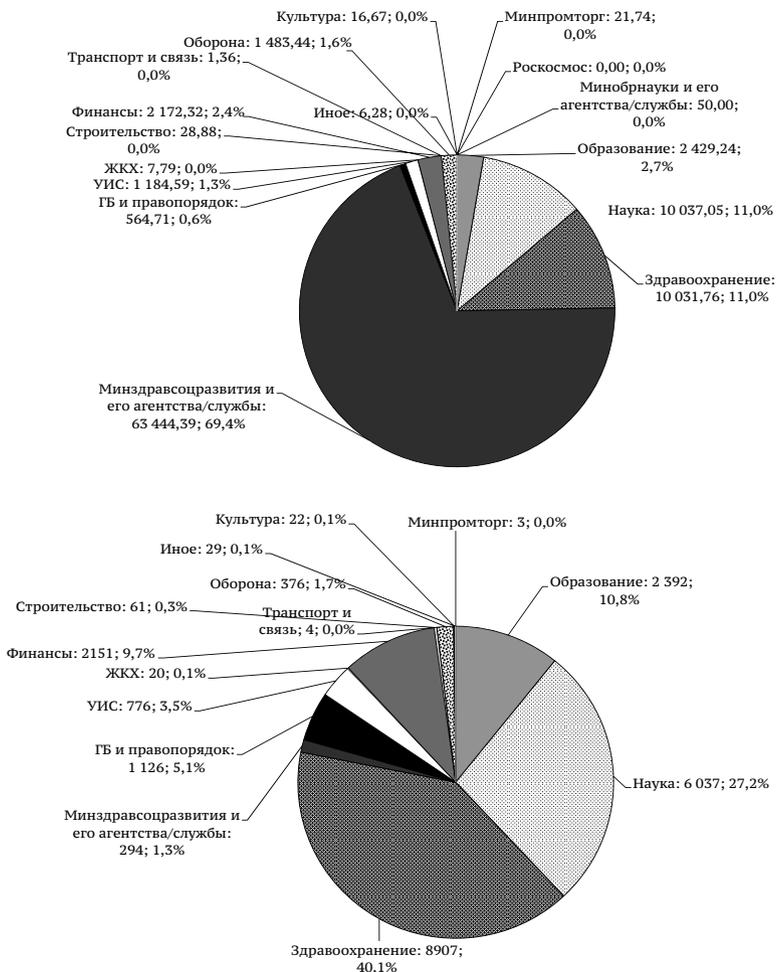


Рис. 21. Закупки лекарственных и медицинских средств по заказчикам, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

Относительно сроков исполнения контрактов на поставку лекарственных и медицинских средств мониторинг показал, что контракты на поставку лекарственных и медицинских средств сроком более чем на год были явлением исключительным с точки зрения как объема обязательств, так и их числа (рис. 22).

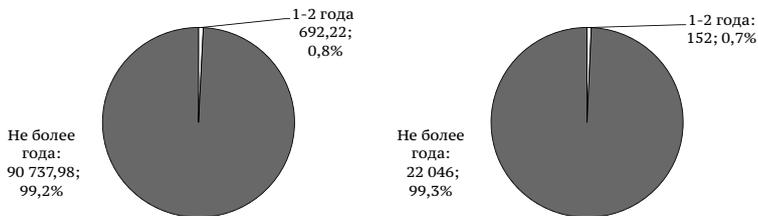


Рис. 22. Заказы лекарственных и медицинских средств по срокам исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010..

Органы здравоохранения вовсе не заключали таких контрактов, а из 152 заказов сроком исполнения более года. 59 было совершенно учреждениями науки и 76 — учреждениями науки и здравоохранения.

За рамками бюджетного цикла обязательств по финансированию закупок лекарственных и медицинских средств сформировано не было (рис. 23).

Свыше 60% государственных федеральных контрактов на поставку лекарственных и медицинских средств финансируется за счет бюджетных средств (91% всей стоимости) (рис. 24).

Такая асимметрия объясняется тем, что основными заказчиками с чисто внебюджетным финансированием (из почти 5600 контрактов на сумму 2,6 млрд руб.) выступали учреждения науки (1431 контракт на сумму 751 млн руб.), здравоохранения (2709 контрактов на сумму 1,1 млрд руб.) и образования (1064 контракта на сумму 523 млн руб.), в то время как органы здравоохранения формирова-

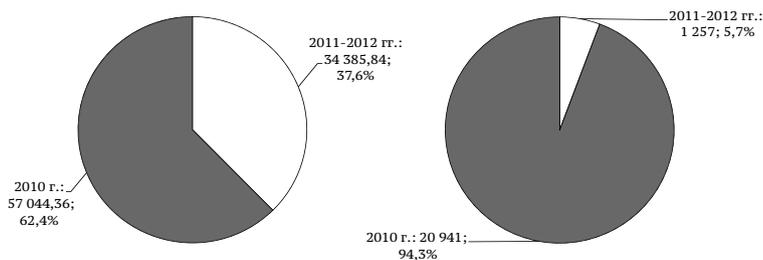


Рис. 23. Заказы лекарственных и медицинских средств по году исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010..

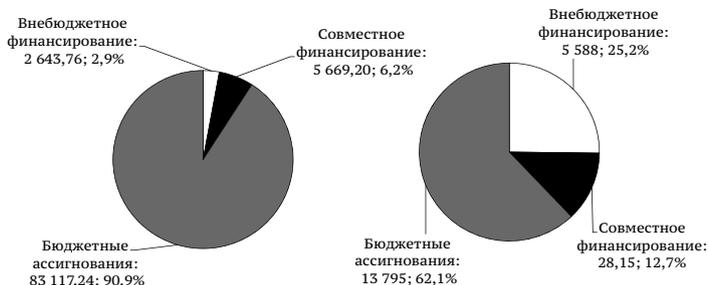


Рис. 24. Заказы лекарственных и медицинских средств по типам финансирования, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

ли свой портфель расходных обязательств по закупкам лекарственных и медицинских средств исключительно за счет бюджетных средств.

Основными заказчиками с совместным финансированием (рис. 24) (из более чем 2800 контрактов на сумму почти 5,7 млрд руб.) в 2010 г. были также учреждения науки (1026 контрактов на сумму 2,4 млрд руб.), здравоохранения (2709 контрактов на сумму 2,7 млрд руб.) и образования (273 контракта на сумму 564 млн руб.).

Основными типами закупочной процедуры (рис. 25) по итогам 2010 г. оказались открытый аукцион (26%) и электронные торги (69%), а самыми массовыми — запрос котировок (более половины всех заказов) и электронные торги (свыше 28%).

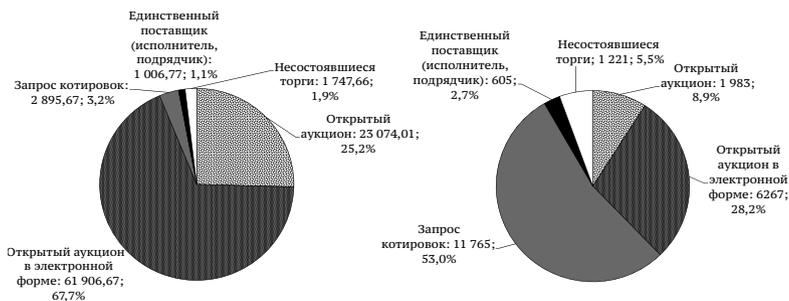


Рис. 25. Заказы лекарственных и медицинских средств по типам закупочной процедуры, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

Основной объем средств и число заказов через запрос котировок реализуют главным образом учреждения науки, здравоохранения. Столь значимый переход на электронные торги в сравнении с 2009 г. произошел за счет органов здравоохранения (48,4 млрд руб. из 61, 9 млрд руб. по электронным торгам всего).

СТРУКТУРА ЗАКУПОК АППАРАТУРЫ ДЛЯ ТЕЛЕВИДЕНИЯ, РАДИО И СВЯЗИ

Большую часть финансовых обязательств по поставке аппаратуры для телевидения, радио и связи в 2010 г. (рис. 26) взяли на себя группы заказчиков «оборона» (38% стоимости всех заказов и 7% их числа), «государственная безопасность и правопорядок» (28 и 24%), «транспорт и связь» (11 и 5%) и «образование» (5 и 26%).

Значимый объем обязательств группы «строительство» связан с тем, что Дирекция по строительству, реставрации и реконструкции была уполномочена осуществить заказ в размере 1,3 млрд руб. на аппаратуру для Большого театра.

Для всех значимых групп заказчиков модальными были стоимостные диапазоны от 100 до 500 тыс. руб. и от 1 до 10 млн руб.

Если исключить вышеупомянутый контракт на поставку аппаратуры для Большого театра, то контракты со сроком исполнения более года окажутся исключительным явлением (рис. 27).

То же происходит и при анализе заказов с годом исполнения в 2011 или 2012 г.

За пределами бюджетного цикла 2010–2012 гг. заказов на поставку аппаратуры для телевидения, радио и связи не было (рис. 28).

76% федеральных контрактов на поставку аппаратуры для телевидения, радио и связи было профинансировано за счет бюджетных средств (97% всей стоимости).

Валовую долю финансовых обязательств и контрактов с внебюджетным или совместным финансированием на аппаратуру для телевидения, радио и связи дали учреждения образования (799 контрактов на 358 млн руб. из 1308 контрактов с внебюджетным финансированием на 667 млн руб. и 75 контрактов на 91 млн руб. из 112 контрактов с совместным финансированием на 117 млн руб.) (рис. 29).

Основными закупочными процедурами с точки зрения объема финансовых обязательств в 2010 г. были (рис. 30) открытый аукци-

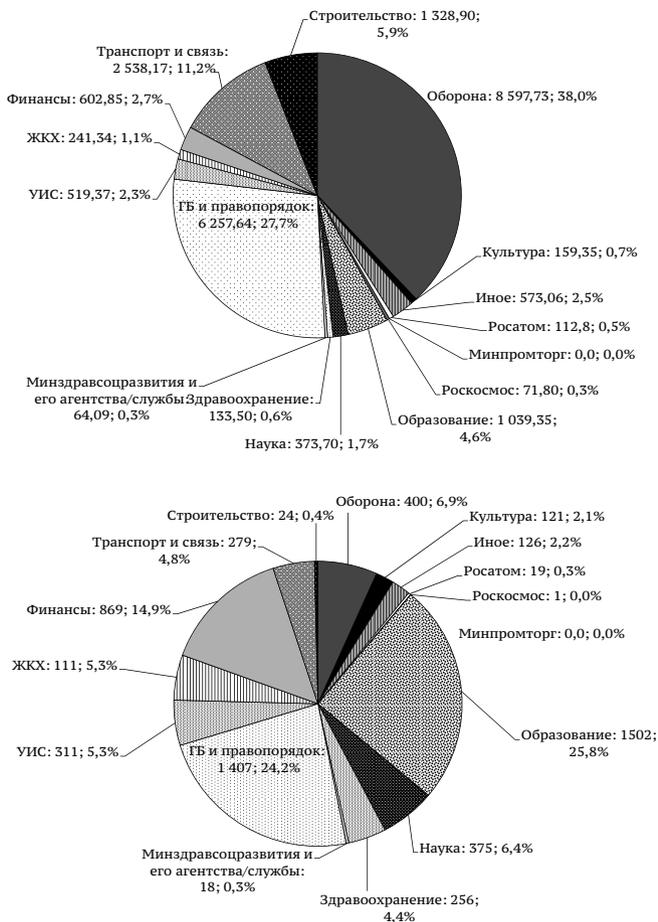


Рис. 26. Закупки аппаратуры для телевидения, радио и связи по заказчикам, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

он (почти 56%), закупки у единственного поставщика (почти 19%) и электронные торги (14%), а самыми массовыми — запрос котировок (более половины всех заказов), электронные торги (17%) и открытый аукцион (15,5%).

Основную долю средств по электронным торгам предоставила группа «государственная безопасность и правопорядок» (1,7 млрд руб. из 3,1 млрд руб. по электронным торгам всего). Откры-

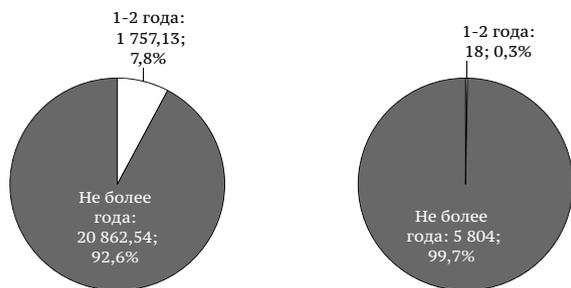


Рис. 27. Заказы аппаратуры для телевидения, радио и связи по срокам исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

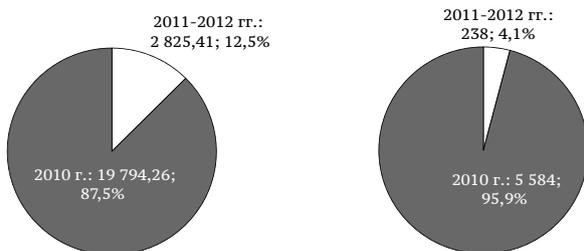


Рис. 28. Заказы аппаратуры для телевидения, радио и связи по году исполнения, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.



Рис. 29. Заказы аппаратуры для телевидения, радио и связи по типам финансирования, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК...

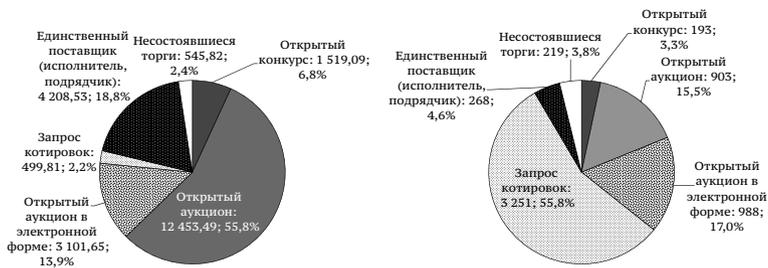


Рис. 30. Заказы аппаратуры для телевидения, радио и связи по типам закупочной процедуры, млн руб., ед.

Источник: собственные расчеты авторов на основе ФБД-2010.

тый аукцион использовали все значимые группы заказчиков. Заказ на аппаратуру для Большого театра был проведен через открытый аукцион. К закупкам у единственного поставщика прибегали преимущественно группы «государственная безопасность и правоохранительные органы» (1,4 млрд руб.), «транспорт и связь» (1,3 млрд руб.) и «оборона» (890 млн руб.).

Список литературы

Нормативные и правовые документы

Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. №155-ФЗ (с изменениями).

Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 26 января 1996 г. №14-ФЗ.

Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 5 августа 2000 г. №117-ФЗ.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Федеральный закон от 13 декабря 2004 г. №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. №79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 22 июля 1998 г. № 863 «О государственной политике по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий».

Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Постановление Правительства РФ от 2 апреля 1997 г. № 367 «По финансированию работ по выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, и для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов».

Постановление Правительства РФ от 2 сентября 1999 г. № 982 «Об использовании результатов научно-технической деятельности».

Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1999 г. №1221 «О государственной поддержке патентования за рубежом результатов научно-технической деятельности организаций и учреждений Российской академии наук».

Постановление Правительства РФ от 14 января 2002 г. №7 «О порядке инвентаризации прав на результаты научно-технической деятельности».

Постановление Правительства РФ от 24 июля 1997 г. №950 «Положение о Государственной системе научно-технической информации».

Постановление Правительства РФ от 4 мая 2005 г. № 284 «О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения».

Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 645 «О координации научных исследований и разработок гражданского назначения, финансируемых за счет собственных средств федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в федеральной собственности, направленных на реализацию приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, а также критических технологий Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 342 «О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности».

Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 838) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 279 «Об органе научно-технической информации федерального органа исполнительной власти в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности».

Постановление Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 26 «О федеральной системе каталогизации продукции для федеральных государственных нужд».

Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 656 «Об утверждении Правил определения начальной цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов, а также цены государственного контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)».

Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 237 «Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства».

Постановление Правительства РФ от 18 августа 2010 г. № 636 «О требованиях к условиям контракта на энергосервис и об особенностях определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на энергосервис».

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 марта 2005 г. № 235 (в ред. от 19 февраля 2010 г.) «Об утверждении положений о порядке формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов и о порядке организации и проведения подрядных торгов на строительство объектов».

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 июля 2007 г. № 924 «Об оптовой торговле, осуществляемой в форме электронной торговли».

Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2001 г. № 1607-р «Об основных направлениях государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности».

Приказ Министерства финансов РФ от 17 апреля 2008 г. № 47н «Об утверждении порядка планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Приказ Министерства экономического развития РФ от 26 октября 2009 г. № 428 «Об утверждении порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме».

Отчет Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы “Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы”».

Закон Литовской Республики от 22 декабря 2005 г. № X-471 «Об изменении закона о публичных закупках».

Монографии и иные научные публикации

Akerlof G.A. The Market For «Lemons»: Quality Uncertainty And The Market Mechanism//The Quarterly Journal of Economics, August 1970. V. 84.

Albano G.L., Calzorari G., Dini F, Iossa El., Spagnolo G. Procurement contracting strategies. handbook of procurement (Edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.), Cambridge University Press, 2006.

Anti-corruption Initiative for Asia and the Pacific: Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific. ADB/OECD, Paris, 2008.

Australian Government. Procurement Statement, Canberra, July 2009.

Bajari P., Tadelis S. Procurement contracts: Fixed price vs. Cost Plus. Stanford University, 1999.

Bajari P., Tadelis S. Incentives Versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts // The RAND Journal of Economics/ Autumn, 2001. Vol. 32. No. 3.

Barringer H.P. A Life cycle cost summary, 2003.

Barzel Y. Measurement Costs and the Organization of Markets // Journal of Law and Economics, 1982, 25 (1). P. 27–48.

Becker G. S. Crime And Punishment: An Economic Approach, // Journal of Political Economy. 1968. 76.

Best practices of IT procurement, 2007.

Bolton P., Freixas X. Shapiro J. Conflicts of interest, information provision, and competition in the financial services industry // Journal of Financial Economics, 2007. 85.

Buying green! A handbook on green public procurement, 2011.

Calzolari G., Spagnolo G. Reputation and Collusion in Procurement // Center of Economic Research and Policy, 2002.

Causholli M. Audits As credence goods: what do auditors know and how do they use their information // University of Florida. 2009. UMI 3385 913.

Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union. Sigma Paper No. 40, OECD. Paris, 2007.

Cheung S. A Theory of Price Control // Journal of Law and Economics. 1974. 17. No. 53.

Crocker K.J and Reynolds K.J. The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement // The RAND Journal of Economics, Spring, 1993. Vol. 24. No. 1.

Darby M.R., Karni E. Free Competition and the optimal amount of fraud // *Economica*. 1973. 12.

Dellarocas C., Dini F., Spagnolo G. Designing reputation mechanisms. Handbook of procurement (Edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006.

Defense Unsolicited Innovative Proposals Scheme: Guidelines For Proposers. Australia, 2011.

Dini F, Pacini R., Valletti T. Scoring Rules. Handbook of Procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, 2006.

Dulleck Uw., Kerschbamer R. On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: the Economics of Credence Goods // Journal of Economic Literature. Mar., 2006. Vol. 44. No. 1.

Ellram L.M. Total cost of ownership: a key concept in strategic cost management decisions // Journal of business logistics. 1998. Vol 19. No. 1.

Emons W. Credence Goods and Fraudulent Experts // The RAND Journal of Economics. Spring, 1997. Vol. 28, No. 1.

Energy Information Administration (EIA): Electric Power Annual Report. Average Retail Price of Electricity to Ultimate Customers by End-Use Sector, 2011.

ENERGY STAR, Life Cycle Cost Estimate Calculator for Desktop/Side Computers, Assumptions for Desktop Computers, U.S. Department of Energy, 2006.

Ewerhart C., Fieseler K. Procurement auctions and unit-price contracts // Center of Economic Research and Policy, 2002.

Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive. European Commission, Directorate General Internal Market and Services. 2010.

Finding and Procuring Innovative Solutions. office of Government Commerce, 2007.

Flyvbjerg B., Holm M.S. Buhl S. Underestimating Costs In Public Works Projects: Error or Lie? // Journal of the American Planning Association. Summer 2002. 68 (3).

Goldfarb B. The effect of government contracting on academic research: an empirical analysis of reputation in research procurement // University of Maryland, 2006.

Harrower J.R. Prevention, Detection and Elimination of Abnormally Low Tenders in the European Construction Industry // DG III Working Group on Abnormally Low Tenders, 1999.

Karacan H. V. Abnormally Lowest Bids In Public Construction Works // Middle East Technical University, 2008.

Kjerstad Eg., Vagstad S. Procurement auctions with entry of bidders // International Journal of Industrial Organization. 2000. №18.

Laffont J.J., Tirole J. A Theory of Incentives in Regulation and Procurement // Information Economics and Policy. March 1994. Vol. 6. Issue 1.

Langdon D. Literature review of life Cycle Costing and life cycle assessment, 2006.

Life Cycle Costing: a guide for local authorities, 2004.

Life Cycle Costing (LCC) as a contribution to sustainable construction, final guidance, 2007.

Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: a question of value, 2009.

Loureiro-Garcia M.L. Reputation and Credence Goods// Washington State University. Dec. 2000. UMI: 3 007 504.

Manuel K.M. Contract Types: An Overview of the Legal Requirements and Issues// Congressional Research Service. October 2010.

Martin L.L. Performance-Based Contracting for Human Services: Lessons for Public Procurement?// Journal of Public Procurement. 2002. Vol. 2. Issue 1.

Mccluskey J.J., Loureiro M.L. Reputation and Production Standards// Journal of Agricultural and Resource Economics. 2005. 30 (1).

Morton B. Life cycle costing for green public procurement, 2009.

Nelson P. Information and consumer behaviour// Journal of Political Economy. No. 2. March/April 1970.78.

Noll J. Comparing quality signals as tools of consumer protection: are warranties always better than advertisements to promote higher product quality?// International Review of law and Economics. 2004. 24.

The Public Contracts Regulations 2006. Public Procurement, England and Wales. Public Procurement, Northern Ireland, 2007.

Public Procurement 2010. International Comparative Legal Guides, 2011.

Public Procurement in Poland. European Tender Information System. October 2006.

Public Procurement in Denmark. European Tender Information System. Viborg. October 2006.

Public Technology Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument. EU Project OMC-PTP.

Report and Recommendations of the EMAT Task Group: a methodology that permits contract award to the Economically Most Advantageous Tender, 2003.

Roos A. Pre-Commercial Procurement in The Netherlands: SBIR. Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation. 12 April 2011.

Rose-Ackerman S. Corruption — a study in Political Economy. 1978. New York: Academic Press.

Shapiro C. Premiums for high quality products and seller reputation// The Bell Journal of Economics. 1982. 13.

Evenett S.J., Hoekman B.M.. International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies, OECD, 2005.

Strategic use of public procurement in Europe, final report to the European Commission, 2010.

Stern P., Hellman J., Rijnders-Nagle M., Terrell M., Åström T. How Public Procurement can stimulate Innovative Services. Report to Nordic Innovation Centre (NICE). 2011.

Takenaka T. Patent Law and Theory: a Handbook of Contemporary Research. Research Handbooks in Intellectual Property. Edward Elgar Publishing. 2008.

Taylor C.R. The Economics of Breakdowns, Checkups, And Cures // Journal of Political Economy, Feb. 1995. Vol.103. No. 1.

Thomas C.J. Collusion and Optimal Reserve Prices in Repeated Procurement Auctions // Federal Trade Commission, 2001.

Towards a common European methodology for Life Cycle Costing (LCC) – Guidance Document, 2007.

Richard T.H. Anomalies: The Winner's Curse // Journal of Economic Perspectives. 1988. 2 (1).

Rogerson W.R. Profit Regulation of Defense Contractors And Prizes For Innovation // Journal of Political Economy. Dec. 1989. Vol. 97. No. 6.

U. S. General Services Administration: Performance Report, 2005.

Weitzman M.L. Efficient Incentive Contracts // The Quarterly Journal of Economics. 94 (4). P. 719–730.

Аукцион без молотка: Интервью Евраева М. // Российская бизнес-газета. 2010. 3 авг.

Всероссийский научно-технический информационный центр. Сб. рефератов НИОКР и диссертаций: электронные издания 2009 г. М.: ВНИИЦ, 2009.

Воробьева О.М. Анализ эффективности функционирования системы размещения заказов в Российской Федерации // Менеджмент в России и за рубежом. 2010. № 5.

Гохберг Л.М. Финансирование науки в странах с переходной экономикой. М.: ЦИСН, 1998.

Демин А.А., Демина Н.К. Институциональные преобразования системы размещения государственного заказа в России // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. М., 2008.

Евраев М.Я. Электронные аукционы в госзаказе становятся сегодня самым днем страны // Госзакупки.ру. 2010. № 2. Март.

Закон 94-ФЗ. Возможные направления совершенствования. Аналитические материалы. М., 2010.

Иванисов В. Ю. Метод совместного финансирования НИОКР в авиационной промышленности: дис. канд. экон. наук. М., 2008.

Индикаторы инновационной деятельности: 2009. Стат. сб. М.: ГУ — ВШЭ, 2009.

Конференция по результатам выполнения мероприятий ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» по приоритетному направлению «Информационные и телекоммуникационные системы» за 2009 г. Ханты-Мансийск: Информ.-изд. центр, 2009.

Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования/под ред. П. В. Крючковой. М.: ТЕИС, 2005.

Международный прокьюремент. М.: Международный учебный центр МОТ, 2002.

Научные исследования: информация, анализ, прогноз = Scientific researches: the information, the analysis, the forecast: монография / под общ. ред. О. И. Кирикова. М., 2008.

Основы коммерциализации результатов НИОКР. Инновационное предпринимательство / А. А. Фаткулин и др. Владивосток: Изд-во ДВГТУ, 2009.

Потемкин С. Ю. Бухгалтерский и налоговый учет в инновационной сфере: от создания результатов научно-технической деятельности до использования прав на интеллектуальную собственность. М.: Экзамен, 2011.

Родина О. В. Информационная система «Налоговый учет»: методика и инструментарий для оценки совокупной стоимости владения. М., 2011.

Сафонов Е. Н. Становление и развитие рыночного обмена результатами интеллектуальной деятельности в российской промышленности: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2007.

Скорняков Э. П. Прогнозы и прогнозные оценки на основе патентных исследований. М.: ИНИЦ Роспатента, 2002.

Современные научные исследования: теория, методология, практика: Сб. науч. трудов профессорско-преподавательского состава по итогам отчетов кафедр по НИР за 2010 г. / АНО ВПО «Омский экономический ин-т»; под науч. ред. А. И. Барановского. Омск: ОмЭИ, 2011.

Федеральный бюджет на 2011–2013 гг.: инструмент модернизации российской экономики (наука и образование): по материалам

круглого стола, 7 октября 2010 г./редкол.: В.И. Гришин и др. М.: РЭУ, 2010.

Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Вып. 3.

Федеральный закон №94-ФЗ: возможные направления совершенствования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. №7.

Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2005.

Фундаментальные исследования и инновации в национальных исследовательских университетах: пленарные доклады Всероссийской конференции. СПб.: Изд-во Политехнического ун-та, 2011.

Храмкин А.А. Международный опыт построения систем госзакупок: сб. докладов IV Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2009». М.: РАГС при Президенте РФ, 2009.

Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти (Москва) сб. рефератов НИОКР и диссертаций 25 серий: электронные издания 2010 г. М.: ФГНУ ЦИТиС, 2010.

Чирков А.Е. Обоснование системы показателей, используемых при рейтинговой оценке квалификации участников конкурсного отбора предприятий-разработчиков наукоемкой продукции. М.: Стандартинформ, 2009.

Шаститко А.Е. Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. №10.

Эрроу К. Восприятие риска в психологии и экономической науке // THESIS (Теория и история экономических и социальных институтов и систем) 1994. №5. Вып. 5.

Юдкевич М.М. Издержки измерения и эффективность института посредников на рынке доверительных товаров // Экономический журнал Высшей школы экономики. 1998. Т.2. №3.

Яковлев Э.Н. Снижение риска нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств при организации НИОКР: под науч. ред. Э.Н. Яковлева. М.: Экспертно-аналитический центр, 2009.

Ярош О. Интернет. Реклама. Конкурс // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2000. Май.

Интернет-порталы

<http://www.archives.gov>
<http://www.bund.de>
<http://www.canadainternational.gc.ca>
<http://www.citis.ru>
<http://www.cohenseglias.com>
<http://edocket.access.gpo.gov>
<http://europa.eu>
<http://www.fish.gov.ru/>
<http://www.gks.ru/>
<http://www.law.cornell.edu>
<http://legifrance.gouv.fr>
<http://www.mchs.gov.ru/>
<http://www.minzdravsoc.ru>
<http://www.mon.gov.ru>
<http://www.minprom.gov.ru>
<http://www.minregion.ru>
<http://www.minfin.ru>
<http://www.mos.ru>
<http://www.oar.noaa.gov>
<http://www.ogc.gov.uk>
<http://www.rupto.ru/>
<http://www.ras.ru>
<http://www.rashn.ru>
<http://www.ppirs.gov>
<http://zakupki.gov.ru>
<http://www.zakupkiold.gov.ru>
<http://www.zyn.com>

Научная литература

Серия: «Инновационная экономика»

**Особенности системы государственных закупок
инновационной продукции в России и мире**

Заказное издание

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*
Редакторы *В.Л. Борисова, Ф.Н. Морозова*
Художник *В.П. Коршунов*
Оригинал-макет *О.З. Элоев*
Компьютерная верстка *Е.В. Немешаева*

Подписано в печать 20.12.12. Формат 60×90 $\frac{1}{16}$
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 32,3
Тираж 500 экз. Заказ № 729.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84

Коммерческий отдел – тел. (495) 433–25–10, (495) 433–25–02
com@anx.ru
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119 571, Москва пр-т Вернадского, 82–84