

# ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: ЧЕРЕЗ ПРОБЛЕМЫ К РОСТУ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Центр стратегических разработок под руководством Алексея Кудрина завершил разработку «Стратегии развития России в 2018–2024 гг. и на период до 2035 года». Один из разделов посвящен реформе контрактной системы. О перспективах развития контрактной системы мы поговорили с руководителем проекта ЦСР по развитию контрактной системы, ведущим экономистом Института экономики РАН, кандидатом экономических наук Ольгой Анчишкиной.

## — Какую роль вы отводите реформе КС в общей стратегии развития экономики?

— Контрактная система — совокупность экономических соглашений, посредством которых государство реализует свои публичные полномочия. Это экономическая среда, которая позволяет государству действовать, добиваться поставленных целей, создавать общественные блага и обеспечивать нужды граждан. То есть контрактная система — это язык, на котором государство разговаривает с бизнесом, с другими государственными организациями по поводу общественных интересов. Вторая сигнальная система экономики.

## — Какие, на ваш взгляд, существуют возможные точки роста контрактной системы?

— Прежде всего, контрактная система должна быть реструктурирована.

В настоящее время 80% заказчиков — маленькие бюджетополучатели, которые заключают в год в среднем 8 контрактов с ценой одного — до 250 тыс. рублей. 45% денег они расходуют на оплату услуг коммунальной инфраструктуры, а остальные — на закупки стандартных товаров и услуг. Призвание большинства — учить, лечить, рисовать, хранить и выдавать книги, ставить спектакли. Для них соблюдение закупочных обязанностей

и административные наказания — непосильное бремя. Текучка в контрактных службах достигает 75%.

Осуществление мелких закупок через существующие процедуры — пустая трата времени и сил. У контрактной системы есть очевидный ресурс — электронный магазин. 120 тысяч мелких заказчиков должны перейти в статус пользователей системы. Никто из них не должен нести ответственность за процедуры закупок. Они должны покупать то, что предложено, и платить в объеме бюджетных лимитов посредством электронных платежей.

Второй шаг — профессионализация. Только вместе с электронным магазином могут появиться профессиональные структуры, обеспечивающие функционирование электронного магазина, дистрибьюторскую сеть, логистику, исполнение специализированных контрактных проектов и т. д. Процесс приведет к обновлению состава участников контрактной системы, возникновению среди них интеграторов спроса и снабжения. За счет ликвидации мелких контрактных служб государственный бюджет сможет экономить 50 млрд рублей в год.

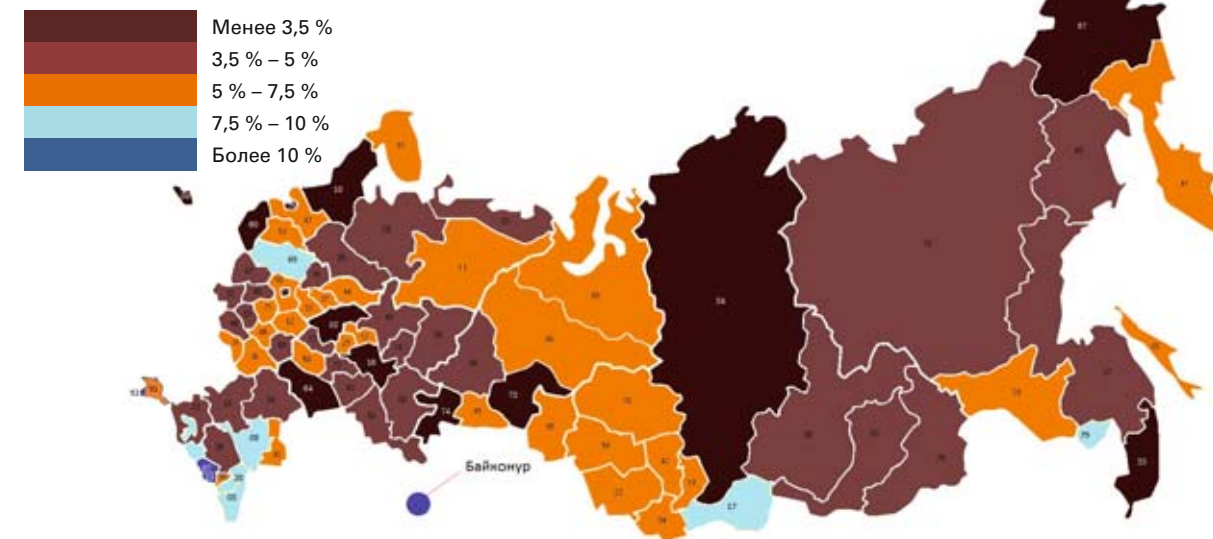
Одновременно произойдет профессионализация поставщиков. Рынок должен вытеснять непрофессионалов, отстающих, нерациональных и недобросовестных. Это нормально. Останутся лучшие. И чем лучше поставщик будет работать в госзаказе, тем ему будет дешевле там работать. Будет возможность капитализировать свой опыт, репутацию и профессионализм. Капитализация позитивной стратегии станет стимулом для инвестиций в госзаказе. А инвестировать он будет только тогда, когда будет понимать, что инвестиции вернутся.

Сейчас в госзаказе происходит отрицательная селекция. Если мы хотим заменить ее на позитивный отбор, то должны признать, что в госзаказе нужна профессионализация. В первую очередь — подтверждение квалификации. Она может носить отраслевой характер.

Сейчас мы попали в ловушку: любой может стать поставщиком. А следовательно, нам нужны многоуровневые системы слежения и контроля. В госзакупках занят 1 млн специалистов, поддерживающих алгоритмы административного документооборота. На проведение 3,5 млн процедур



## РЕГИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОЛИ ПОСТАВЩИКОВ, ПРИВЛЕКАЮЩИХ 80% СТОИМОСТИ КОНТРАКТОВ



госзаказчиками расходуется, оценочно, 63 млрд рублей. Ежегодные расходы на поддержание контрактной системы составляют не менее 78 млрд руб. в год. Из оборота поставщиков отвлекается до 53 млрд рублей, что, в конечном счете, сказывается на цене продукции. Под «весом» процедур отбора потенциал контрактной системы в реализации стратегической государственной политики отнесен на задний план.

Следующий пункт — надо дать простор развитию института контрактов. Сейчас на все многообразие нашего рынка существует один контракт с твердой фиксированной ценой. Этот контракт подходит только ограниченному количеству случаев — для краткосрочной поставки массовых стандартных товаров. Нам нужно расширение типов контрактов, внедрение новых форм: рамочных соглашений, контрактов с оплатой по конечному результату, контрактов с автоматической оплатой поставки (смарт-контракты) и пр., придание большей гибкости государственному контракту за счет повышения дискретности требований, предъявляемых к его условиям и т. д.

Еще один важный момент — очень важно укреплять связи между сторонами контракта. Это одно сообщество. Участники — заказчики, поставщики, контролеры — не могут сидеть в окопах друг против друга. Нам нужны инструменты укрепления взаимодействия. Участники процесса должны иметь возможность согласовать свои интересы.

У нас нет переговоров по самым основным вопросам. Нужны инструменты разрешения споров по уже заключенному контракту. И на этапе исполнения нет инструментов снятия конфликтов. Конечно, нужно внесудебное разрешение споров по исполняемым контрактам.

Кроме того, необходимо запустить механизмы самосовершенствования практики закупок различными заказчиками. Предоставить право самому заказчику исправить допущенные ошибки. Нельзя, чтобы недовольные сразу бежали в антимонопольные органы, затевали тяжбы и ломали работу по снабжению. И с недовольными у нас сейчас явный перебор. Так, согласно данным ФАС, в 2016 году в службу поступило более 84 тыс. жалоб. Из них были признаны обоснованными только 15 тыс. жалоб (18%).

К примеру, необходимо ограничить круг лиц, имеющих право оспорить процедуру закупки и выбор победителя, только реальными претендентами на победу. При этом мы не потеряем контроль. Персональные жалобы должна заместить информационная система интеллектуального контроля. Это реальность для крупных корпоративных заказчиков. Что имеется в виду? ИТ-подсистема анализа хода закупок, которая будет осуществлять мониторинг процессов и результатов, высвечивать сбои и отклонения, готовить автоматические блокировки.

**— В 2018 году систему госзаказа ждет качественный апгрейд — с 1 июля 2018 года заказчики получают право, а с 1 января 2019 года будут обязаны проводить процедуры исключительно в электронной форме. Насколько этот шаг повлияет на общее состояние КС?**

— У нас есть своеобразный пилотный проект — электронные аукционы. Как повлиял на результат функционирования контрактной системы перевод аукционов в электронную форму? Есть цифры — 60 процентов аукционов не состоялись. Вероятно,



какие-то проблемы могут быть решены. Но это не решение проблем с конкуренцией, эффективностью и результативностью. Если говорить о переводе закупок в электронную форму в долгосрочной перспективе, то, видимо, картина будет похожа на ту, что с аукционами.

По моему мнению, электронные закупки — это не электронные процедуры. Процедура отбора может быть и неэлектронной. Например, когда нужно отобрать одного единственного поставщика на Керченский мост.

Речь идет о том, что электронную форму должна принять работа с документами. Сегодняшнее понятие документа, сформированного как на бумаге, так и в Word, уходит в прошлое. В электронный вид должно перейти наше взаимодействие. Тогда и контроль происходит автоматически. А его потенциал расширяется. Сейчас даже с электронными процедурами отбора надо пройти множество этапов: сначала в заключении контракта, потом в актировании результатов в контрактной службе, потом на складе, потом в бухгалтерии. Это архаика. Это долго.

Мы должны не затягивать, а ускорять оборот. Работать должно быть выгодно. Нужны другие контракты, которые будут автоматически учитываться и оплачиваться.

**— В материалах вашего исследования есть данные о том, что цены в госзаказе не отличаются от розничных, хотя, казалось бы, при стабильном спросе и больших партиях, должны быть значительно ниже. Каковы факторы, препятствующие нормальному ценообразованию в госзаказе?**

— Действительно, при всей сложности ценового анализа выявлена закономерность, согласно которой цены в госзаказе корреспондируют, несколько отклоняясь, ценам розничного рынка. Это значит, что государство, имея совокупный спрос сверхкрупного опта, закупает по ценам ретейлера, как робкая и мелкая домохозяйка

Более того, государство редко получает ценовые уступки от поставщиков. Я не слышала, чтобы заказчики гордо отчитывались о полученных скидках, сезонных снижениях цен и распродажах, бонусах, акциях типа «каждый пятый продукт бесплатно». Вот рядовые граждане этого добиваются, а высокопрофессиональные, специально обученные заказчики — нет. Сомнительный показатель «снижение от НМЦК», его много критикуют. Скажу о другом. Если снижение от НМЦК все же происходит, более 40% таких закупок завершается уменьшением цены в диапазоне буквально от копеек (0+) до 9% НМЦК. В 2017 году цена контракта снижалась менее чем на 1000 рублей в 48% слу-

чаях (мелкие закупки). В 16% случаев цена снизилась более чем на 1000 рублей, но менее чем на 9% от НМЦК. В 36% случаев цена снизилась более чем на 1000 рублей и более чем на 9%.

Надо понимать, что ценообразование — сложный процесс. Цена связана не только с товаром и его себестоимостью. Она зависит от многих факторов: логистика, положение фирмы на рынке и т. д. Цена на товар отличается при его выводе на рынок и в конце жизненного цикла.

Сейчас в качестве обоснования цены мы обращаемся к ранее исполненным контрактам. Но с тех пор, как те контракты были заключены, много воды утекло. Ситуация изменилась. Например, случился кризис.

Нам нужна реформа ценообразования. Сейчас у нас есть только НМЦК. А это бюрократическое обоснование финансовых затрат.

Нам необходимо развитие инструментов ценообразования: расширение формул фиксированных цен, определение правил закупки за единицу стоимости, создание в Единой информационной системе (ЕИС) или независимой негосударственной аналитической системе функционала публичного мониторинга цен госзакупок и госзадания и проведения их бенчмаркинга с различными видами рыночных цен.

**— Среди предлагаемых вами мер — отказ от публичной декларации цены контракта. Почему это важно?**

— Цена — тонкий момент. Объявление цены — декларация о том, сколько мы готовы заплатить и насколько нам это необходимо — грубый инструмент, фактически исключающий дальнейшее движение. Публичная декларация цены сразу задает планку.

**— Может ли введение каталога ТРУ со средними и предельными ценами решить существующие проблемы?**

— Каталог сейчас — это административный, а не рыночный инструмент. Необходимо идти от рынка — каталогизировать то, что есть там. Реальный рынок сам умеет предоставить свои товары. Каталог нужен для простых продуктов. Он не может быть таким дорогим и сложным, каким является сейчас. Это — легкий, мобильный, удобный и клиентоориентированный инструмент. Он должен изменяться просто, вместе с рынком, и его модернизация должна быть также крайне оперативной и не должна происходить по воле чиновника. Никаких отдельных нормативно-правовых актов каталог не предполагает. Иначе мы загоняем каталог в умозрительное, чиновническое понимание того, что должно быть на рынке.

**— Один из важнейших приоритетов действующей системы — программа поддержки МСП. Какие вы видите возможные сложности на пути ее реализации. И какими, на ваш взгляд, должны быть дополнительные меры по поддержке МСП?**

— Увеличенные вдвое и без того высокие предельные значения выручки для отнесения предприятий к микро-, малым и средним полностью разрушили адресность поддержки. Когда под программу поддержки подпадает не менее 90% хозяйствующих субъектов, говорить о ее целевом воздействии бессмысленно. К категории микропредприятий относятся компании с выручкой до 120 млн рублей, к малым — с выручкой до 800 млн рублей, к средним — с выручкой до 2 млрд рублей. Симптоматично, что принятый в закупках подход к отнесению предприятий к МСП признан нереальным в целях предоставления этим же субъектам налоговых льгот. Необходимо признать недействующим Постановление Правительства РФ от 21.11.2015 г. № 1255. Высвободившиеся средства вернуть в бюджет. Поддержку осуществлять посредством снижения финансовой и административной нагрузки, разгосударствления закупок и иных предлагаемых инструментов.

На наш взгляд, необходимо также предоставить заказчику право самостоятельного выбора способов поддержки МСП, реализуемых в 223-ФЗ, отвечающих специфике его закупок и бизнес-процессов, а также задач по развитию рынков.

Это может быть упрощенная процедура закупки у МСП как стимул для заказчика привлекать мелкий бизнес, экономя на стоимости поставки и на собственных затратах на проведение процедур, упрощенная процедура предквалификации для МСП, реализация программ развития МСП (например, программ помощи поставщикам в прохождении сертификации), реализация программ инновационного развития с привлечением МСП к реализации инновационных проектов.

**— Последние годы независимые эксперты отмечают увеличение роли государства в экономике. Каковы опасности этой тенденции? В частности, чем опасно участие государства в качестве поставщика?**

— Огосударствление госзаказа деформирует конкурентные отношения между участниками рынка и прямо затрагивает интересы производителей.

Сегодня сформировался госсектор госзаказа, в котором как заказчиками, так и поставщиками являются организации сектора госуправления. Его масштаб 10–12% количества (360–400 тыс. сде-

лок) и 9–13% стоимости контрактов (550–670 млрд рублей). В секторе G2G 87% по количеству и 80% по стоимости контрактов заключаются либо с единственным поставщиком, либо по итогам несостоявшихся торгов. Доля электронного аукциона (21% по количеству и 25% по стоимости) в 2–3 раза меньше, чем по госзаказу. Если бы поставщики госсектора вели себя как частный бизнес по факторам конкуренции на торгах и снижении НМЦК, экономия составила бы 20–23 млрд рублей, или порядка 3% сектора G2G.

В целом по госзакупкам потенциал повышения эффективности расходов бюджета средств очень высокий, причем за счет двух факторов: повышения конкуренции и снижения НМЦК (на уровне ценовых предложений частного бизнеса).

Процедурный потенциал в принципе исчерпан. Коррупция ушла на этап планирования и исполнения контракта. Нам нужен учет результатов. Перевод в электронный вид контроля исполнения контракта позволит отследить, сколько контрактов привязано к тому или участнику и объекту.

Отчеты по конкуренции лукавы. Заказы достаются все время одним и тем же.

Повсеместно имеет место чрезмерная концентрация госзаказа: 4% заказчиков (6 тыс. организаций) разместили 80% от всего объема госзакупок (4,4–4,6 трлн рублей), а 2,98% поставщиков (8,8 тысяч хозяйствующих субъектов) получили 80% казенных денег.

**— Один из пунктов вашей программы — введение права на проведение пилотных проектов в контрактной системе.**

— Это просто необходимо. Мера позволит ввести апробацию новых способов закупок, новой архитектуры закупок, электронных магазинов, электронных платежей, риск-ориентированного мониторинга и иных предложений для их последующего включения в правовую базу. Право, а в отдельных случаях обязанность апробации предложений на пилотных проектах поможет стабилизации регулирования и позволит избежать многочисленных правок законов «с колес». Все это сократит ресурсные нагрузки на контрактную систему и уменьшит ее стоимость. Будут даны правовые основания для более гибкой контрактной работы.

Нам необходим новый вид системы — конкурентноспособная, современная, профессионально-ориентированная, на современной платформе. Такая система будет управляема. И мы сможем ее наконец-то задействовать в решении стратегических задач. ■