



ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Авторский коллектив под научным руководством О. В. Анчишкиной:
И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин, М. А. Бонч-Осмоловский, С. Б. Дашков,
Ю. А. Иова, В. Н. Киселева, К. В. Кузнецов, Е. Г. Минина, О. В. Пархимович,
А. Д. Сакоян, А. Д. Склянченкова.

ГОСЗАКУПКИ. Какой должна быть контрактная система?

ДОКЛАД



Авторский коллектив под научным руководством О. В. Анчишкиной:
И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин, М. А. Бонч-Осмоловский, С. Б. Дашков,
Ю. А. Иова, В. Н. Киселева, К. В. Кузнецов, Е. Г. Минина, О. В. Пархимович,
А. Д. Сакоян, А. Д. Складенкова.

ГОСЗАКУПКИ. Какой должна быть контрактная система?

ДОКЛАД



Москва
2017

ГОСЗАКУПКИ. Какой должна быть контрактная система?

Представленные материалы основаны на результатах научно-исследовательской работы, выполненной Бюро контрактной информации по заданию Центра стратегических разработок.

Представленные в докладе оценки, выводы и предложения отражают позицию авторов.

Авторы не несут ответственности за точность данных из открытых источников, приведенных в докладе.

Авторский коллектив
под научным руководством к.э.н.
О.В. Анчишкиной:
д.э.н. И.И. Смотрицкая, И.В. Бегтин,
М.А. Бонч-Осмоловский, С.Б. Дашков,
Ю.А. Иова, В.Н. Киселева,
К.В. Кузнецов, Е.Г. Минина,
О.В. Пархимович, А.Д. Сакоян,
А.Д. Склянченкова.

Выражаем благодарность
за ценный вклад
к.э.н. А.А. Яковлеву,
д.г.н. Н.В. Зубаревич,
к.э.н. О.Н. Балаевой,
к.э.н. С.Ю. Павленко,
к.ф.-м.н. А.В. Ткаченко,
к.э.н. С.С. Шувалову.

Использованы данные мониторинга применения 44-ФЗ и 223-ФЗ Минэкономразвития России.

© Центр стратегических разработок, 2017

Содержание

Нужно ли контрактной системе развитие?	5
Часть 1. Как устроена контрактная система?	7
Госзаказ и прочие закупки в цифрах	9
Закупки и право: избыточное нормотворчество?	13
«Основа основ» – 44-ФЗ	18
«Лазейка» для госкомпаний. Проблемы 223-ФЗ.	25
Часть 2. Как работает контрактная система?	31
Как выбирают поставщиков?	33
Государство платит дороже? Особенности цены в госзаказе	47
Закупки по отраслям	57
От простой сделки к типологии контрактов.	61
Часть 3. География закупок. Контрактная изолированность регионов	63
Часть 4. Заказчики и поставщики: проблемы конкуренции	73
Крупные игроки на рынке госзаказа	75
Закупки и малый бизнес	79
Часть 5. Издержки функционирования контрактной системы.	81
Дорого ли содержать контрактную систему?	83
Издержки бизнеса на контрактную систему.	87
Сбои в работе контрактной системы	90
Заключение.	95
Примечания.	98

Нужно ли контрактной системе развитие?

Российская контрактная система поражает воображение масштабами. По итогам проведения процедур отбора заказчики заключили в 2016 году около 3,5 млн государственных контрактов на общую сумму более 5,5 трлн рублей и с совокупным разнообразием ассортиментного состава около 12 млн товарных позиций. Грандиозны объемы закупок отдельных юридических лиц. В этом сегменте контрактной системы в 2016 году были разыграны 1,5 млн лотов на общую сумму около 26 трлн рублей.

Госзаказ и закупки отдельных видов юридических лиц обеспечивают насущные нужды граждан, создают материальный базис развития государства. По итогам 2016 года контрактная система вобрала в себя продукцию не только всех рынков: машиностроения, радиоэлектроники, атомной энергетики, медицинских изделий и других, но также практически все классы и большинство групп товаров, оставаясь основной товаропроводящей сетью российской экономики.

Контрактная система играет важнейшую системообразующую роль в российском обществе. Свободный и взаимовыгодный экономический договор остается одним из главных институтов рынка. Именно поэтому заказ государства и отдельных видов юридических лиц формирует экосистему, в которой развивается и под которую подстраивается весь российский бизнес.

Вместе с тем, контракты и договоры часто становятся поводом для историй о коррупции. Ситуацию не стоит оценивать как однозначно плохую или хорошую. С одной стороны, определенный порядок в контрактной системе все же есть: основные процессы в ней регламентированы, а место участников определено. С другой стороны, все эти правила не связаны с реальным положением дел в реальной экономике, даже цены контрактов и договоров в действительности могут различаться в разы.

За время проведения исследований и подготовки доклада даже те люди, кто ответственны за нынешнее состояние контрактной системы, стали открыто признавать, что систему надо менять. В частности, контроль госзакупок может перейти от Минэкономки к Минфину и Федеральному казначейству — дискуссия об этом инициирована первым вице-премьером Игорем Шуваловым 9 февраля 2017 года.

www.kommersant.ru/doc/3219219

Закупки стали самостоятельной сферой после введения Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Его принятие было первой официальной попыткой системно регулировать сферу, но этот закон ограничивался только этапом размещения госзаказа, то есть был фрагментарным.

Устранить пробелы должен был Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Изначально в этот закон вкладывали верные принципы: ориентир на достижение результата — закупки не ради закупок, а для обеспечения госнужд, повышенные требования к прозрачности, профессионализм всех участников и т. д. Но после четырех лет работы закона можно констатировать: он неэффективен. Отказаться от модели «процедуры ради процедур» не получилось: деньги в контрактной системе распределяются в основном механически, ни заказчик, ни поставщик не ориентированы на экономию и результат. По сути, в законе о контрактной системе был воспроизведен старый подход.

Не стал прорывом и Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Компании часто принимают положения о закупках в том виде, в котором это удобно менеджменту.

В результате заказчики и поставщики, работающие в контрактной системе по обоим федеральным законам, работают не на результат, а «креативят»: все упражняются в том, кто более ловко выстроит свою систему.

Представляется, что, если подход к закупкам не поменять, они будут и дальше развиваться как отдельный инородный рыночный элемент, а это уже не просто «не поможет» экономическому развитию страны, но и навредит: объемы неэффективно используемых средств будут ежегодно расти.

Часть 1

Как устроена контрактная система?

Госзаказ и прочие закупки в цифрах

Совокупный объем госзаказа в России не планируется, а складывается по факту. Поэтому даже в официальных комментариях постоянно звучат разные оценки: в феврале 2016-го года Минэкономразвития России утверждало, что весь госзаказ равен 7,5 трлн. руб.¹, а на совещании с Правительством России, прошедшем примерно в эти же сроки, было отмечено, что этот показатель превышает 8 трлн. руб.². По итогам 2016 года министерство опубликовало уже новые данные. Ссылаясь на единую информационную систему (ЕИС), регулятор утверждал, что в 2016-ом году по госзаказу размещено извещений о закупках на сумму около 6,5 трлн. рублей, а общий объем заключенных контрактов составил порядка 5,3 трлн. рублей.

Точной оценки объема российского госзаказа нет и в официальной статистике. Согласно мониторингу Минэкономразвития России³, в 2015 году на портале zakupki.gov.ru было опубликовано больше 3 млн извещений о закупках по 44-ФЗ на сумму 6,6 трлн руб. и заключено 3,2 млн контрактов⁴ (без учета гостайны) на 5,3 трлн руб. На самом портале закупок цифры отличаются: объем извещений за 2015 год меньше на 150 млрд руб. (6,45 трлн руб.), а сумма по заключенным контрактам, наоборот, больше на 200 млрд руб. (5,5 трлн руб.).

Что такое разница в 200 млрд руб.? Столько ушло из бюджета на разовую прибавку к пенсиям размером 5 тыс. руб. в январе 2017 года. На эти деньги можно построить три моста через реку Лену, около 40 станций метро мелкого заложения или 20 глубокого либо покрыть 0,2 % бюджетного дефицита (на 2017 год он составляет 2,4 % ВВП, а к 2019 году его планируют снизить до 1,1 % ВВП). Средства, уходящие на закупки, учитываются с существенной неопределенностью. Госзаказ не планируется агрегированно и комплексно, а контролируется формально, на предмет соблюдения процедур, что приводит к неэффективной трате ресурсов.

Полноценной статистики и аналитики по госзакупкам и закупкам отдельных компаний не ведется. Минэкономразвития России отказалось от этой практики летом 2015 года и в своих мониторингах приводит лишь выборочную статистику⁵.

Ситуация с закупками отдельных компаний по 223-ФЗ подтверждает этот тезис даже ярче.

Количество извещений по 223-ФЗ, опубликованных на портале zakupki.gov.ru в 2015 году (по данным портала), увеличилось по сравнению с 2014-м на 23 %, сумма начальных цен по ним достигла 23,1 трлн руб. На 18,9 млрд руб. из них были заключены договоры, отмечается в мониторинге Минэкономразвития России со ссылкой на данные самих компаний. Эта сумма составляет почти 30 % ВВП страны. По подсчетам авторов, сумма извещений по 223-ФЗ превышает данные мониторинга Минэкономразвития России на 600 млрд руб.

В контрактной системе России обращается от 25,6 до 30,3 трлн руб., это примерно 31–37 % ВВП страны.

Провести какой-либо детальный подсчет, основываясь на официальных данных, можно лишь условно — конечных цифр нет ни у ведомств, ни на портале госзакупок.

Рисунок 1.1

Объем госзаказа по 44-ФЗ, 2015 год

- Расчеты авторов доклада
- Портал госзакупок (ЕИС)
- Мониторинг Минэкономразвития России
- Разница, трлн рублей



Источник: zakupki.gov.ru, данные Минэкономразвития России, расчеты авторов доклада

Количество контрактов в базе возрастает, если считать данные за одни и те же периоды в разные дни. Так, подсчет объема госзаказа (по 44-ФЗ) за 2015 год, сделанный 21 октября 2016 года, показал, что в базе 3 321 480 контрактов, а 26 октября в базе было уже 3 321 756 контрактов, 31 октября — 3 321 929. Расхождения невелики — не более 0,01 %, но разница в абсолютных значениях, искажения статистики, новые «забытые» и «потерянные» деньги неизбежны.

Причина проста: контракты в базе данных меняют «задним числом». В этом вопросе госзаказ устроен, как и все российское делопроизводство — в документах указывают условные сроки и требования к качеству услуг или товара, а затем решают вопросы в «рабочем порядке».

В контрактной системе России обращается:

25,6–30,3 трлн руб.
(31–37 % ВВП страны)

Объем закупок по 223-ФЗ, 2015 год

Рисунок 1.2

- Расчеты авторов доклада
- Портал госзакупок (ЕИС)
- Мониторинг Минэкономразвития России
- Разница, трлн рублей



Источник: zakupki.gov.ru, данные Минэкономразвития России, расчеты авторов доклада

Таблица 1.1

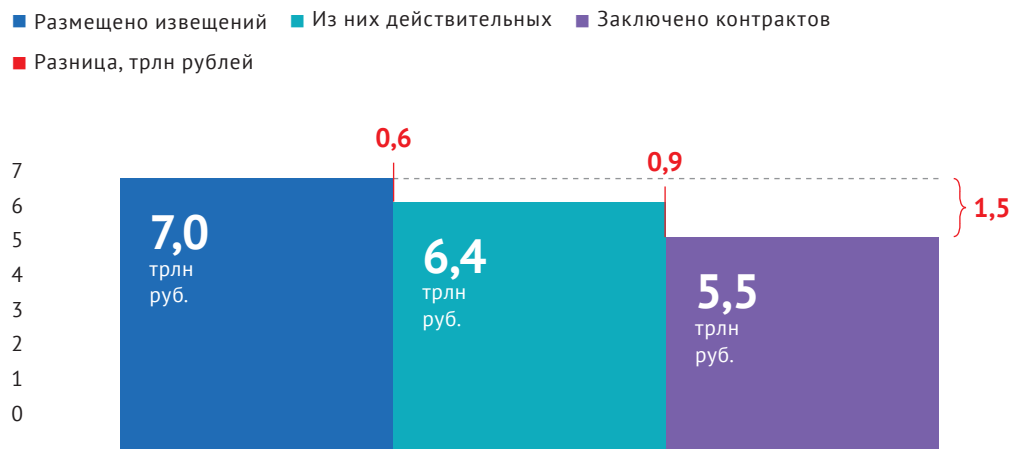
Как изменяется статистика о закупках?**Количество контрактов на портале госзакупок**

Дата выгрузки	Исследуемый период	
	2015	2016
21.10.2016	3 321 480	2 487 126
26.10.2016	3 321 756	2 489 447
31.10.2016	3 321 929	2 490 789

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Еще одна системная проблема — планирование в закупках. Если оставить за скобками корректировки статистики в них и ориентироваться только на официальные данные Минэкономразвития России, видно, что сумма заключенных договоров по 44-ФЗ отличается от суммы извещений почти на 15 %, а по 223-ФЗ — почти на 20 %

Рисунок 1.3

Разница между числом извещений и заключенными контрактами

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

(доля будет даже выше, если учесть, что сумма извещений на zakupki.gov.ru не включает извещения, которые так и не дошли до реальных процедур — см. рис. 1.3). Такая разница между «планом» и «фактом» лишний раз подтверждает, что планирование в российских ведомствах, госучреждениях и отдельных компаниях неэффективно.

Профильные ведомства проблемы планирования в закупках не видят либо не считают ее таковой. Однако, что если не начать заполнять пробел уже сейчас, то неучтенными и даже потерянными по-прежнему останутся сотни миллиардов рублей.

Закупки и право: избыточное нормотворчество?

Работу контрактной системы часто корректируют, иногда правки могут вносить до 50 раз в год. Правила, по которым покупают госзаказчики и компании, описаны в двух законах: о контрактной системе — 44-ФЗ и о закупках отдельных компаний — 223-ФЗ, а также в большом количестве подзаконных актов: постановлениях и распоряжениях правительства, приказах Минэкономразвития России, Минфина России, Минздрава России, Минобрнауки России, Минпромторга России, ФАС России и других уполномоченных органов власти.

В основе контрактной системы — 44-ФЗ. Это свод детальных предписаний и чрезмерного количества отсылок к отдельным решениям правительства, которому закон дает полномочия установить еще больше правил. В среднем одна статья 44-ФЗ порождает три или четыре подзаконных акта.

223-ФЗ — более либерален, но содержит ряд жестких требований к раскрытию информации о закупках и обязательной квоте поставщиков из числа предприятий малого и среднего бизнеса.

Правительство постоянно корректирует оба закона. За три года существования 44-ФЗ в него внесено 35 пакетов поправок. Одновременно уточняются и дополняются подзаконные акты. Только за 9 месяцев 2016 года было принято не менее 34 постановлений правительства, регулирующих работу контрактной системы. 16 раз корректировали 223-ФЗ, а работающие по нему компании меняют собственные положения о закупках в среднем 5 раз в год.

Как в контрактной системе возникают ошибки? К ноябрю 2016 года по вопросу импортозамещения в закупках принято 8 постановлений правительства, каждое из которых устанавливает определенные особенности.

Так, в августе 2014 года правительство запретило⁶ закупать ткани, спецодежду, обувь, постельное белье и другую продукцию иностранных предприятий легкой

промышленности по установленному перечню. В феврале 2015 года такой же запрет ввели⁷ в сфере медицинских изделий. Согласно соответствующему постановлению правительства, закупать иностранную продукцию из установленного перечня можно по правилу «третий лишний» (то есть, если заявки двух и более поставщиков отечественной продукции соответствуют условиям конкурса, то предложение поставщика иностранной продукции отклоняется). Но оба «запретительных списка» в значительной степени повторяют друг друга в части текстильных изделий.

Постановление об импортозамещении радиоэлектронной продукции⁸ тоже допускает покупки иностранной продукции по правилу «третий лишний», но одновременно устанавливает некоторые новые правила⁹. Предусмотрены 15 % снижения цены для поставок импортной продукции и 15 % ценовой форы для отечественной продукции. Импортозамещением разрешается пренебречь, если заказчик выставляет на торги смешанный лот, в котором просит поставить как запрещенную, так и незапрещенную продукцию, или если стоимость импорта составит менее 50 % от стоимости всей поставки, а также, если торги не состоялись. Первые два положения об импортозамещении исключают продукцию стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) из списка запрещенной, но в положении о радиоэлектронной продукции она считается иностранной вплоть до 1 сентября 2018 года.

Необходимо при каждом изменении регулирования принимать во внимание издержки основных участников процесса — как заказчиков, так и поставщиков.

Здесь была бы полезна аналогия с процедурой «оценки регулирующего воздействия» для изменений законодательства о предпринимательской деятельности.

Андрей Яковлев, к. э.н., директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, член Экспертного совета при Правительстве РФ

В контрактной системе политика импортозамещения определяется через введение фрагментарных правил и при различном понимании чиновниками разных ведомств экономического смысла защитных мер. До сих пор нет ясности, какая задача решается: развитие отечественной промышленности или закупка отечественной продукции за любые деньги?

Следствие постоянных доработок и поправок — многочисленные пробелы, нестыковки, коллизии и случайные ошибки в правовой системе. Зачастую нестыковки в правовой базе контрактной системы оборачиваются судебными разбирательствами, к примеру, когда дело доходит до штрафов

и пеней. Штраф за недобросовестное исполнение контракта установлен¹⁰ как фиксированный процент от цены контракта, то есть, по сути, это автоматический расчет. При определении суммы не учитываются объем и серьезность нарушений, этапы исполнения контракта, причиненный ущерб.

В контрактной системе нарушен фундаментальный принцип соразмерности ответственности совершенному правонарушению и его последствиям. Нормы законодательства о закупках вступают в противоречие и с Гражданским кодексом, и с позицией Конституционного суда, согласно которым штрафы должны отвечать требованиям справедливости и соразмерности. А если учесть, что, согласно статье 333 Гражданского кодекса России, суд может уменьшить сумму неустойки, когда она явно несоразмерна последствиям нарушения, то видно, что действующий

щая правовая база контрактной системы провоцирует судебные разбирательства.

С каждым годом применение закупочных норм и правил все больше опирается на письма ведомств, в которых чиновники поясняют конкретные вопросы. Таких писем выпущено уже несколько тысяч, а широкое применение получило около 300. Письма иногда противоречат друг другу¹¹ и решениям, принимаемым судами¹², хотя, по сути, не являются даже официальным разъяснением законодательства, потому что, согласно государственному устройству России, полномочия на это есть только у судов. Но в действующей контрактной системе правовое регулирование попало в зависимость от взглядов конкретных чиновников.

Нестабильная и хаотичная правовая база создает почву для коррупции и «контроля ради контроля».

Множество детальных правил процесса контрактации порождает масштабную отчетность, а она и вовсе прямо засоряет информационное поле. К примеру, по вопросу планирования закупок написано 8 статей в самом 44-ФЗ, принято 14 постановлений правительства и выпущено 4 приказа Минэкономразвития России. Все эти документы написаны, чтобы пояснить, как именно заказчик должен составить всего лишь два рабочих документа — план и план-график закупок.

В итоге закон обязывает как в планы, так и в планы-графики внести полностью дублирующие друг друга сведения по восьми пунктам. В постановлениях объем необходимых данных расширен до деталей: заказчик должен указать название государственной программы, с которой связана закупка, мероприятия этой программы, документы нормирования и много других сведений, ненужных ни рынку, который является адресатом планов, ни другим заказчикам — никому, кроме контролеров. А контролеры и «жалобщики» получают неисчерпаемый источник информации для своей «деятельности» и целый набор составов административных правонарушений¹³.

Растет не только количество правил и их уточнений, но и исключений. Задекларированный в 44-ФЗ принцип единства контрактной системы практически разрушен: перечень случаев, когда заказчикам разрешено не соблюдать обязательные для всех правила, все шире. Из-под действия закона выведены закупки избирательных комиссий, закупки для обеспечения безопасности судей, закупки драгоценных металлов и другие, всего — 9 групп. Расширен перечень

44-ФЗ

не распространяется на:

- оказание услуг международными финансовыми организациями
- закупки для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите
- закупки драгоценных металлов и драгоценных камней для государственных фондов
- назначение адвоката в качестве защитника либо представителя в судопроизводстве
- привлечение адвоката к оказанию гражданам бесплатной юридической помощи
- привлечение граждан к работе избирательных комиссий и комиссий референдума
- закупки участковых, территориальных, окружных, муниципальных избирательных комиссий
- осуществление строительного контроля для объектов инфраструктуры FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, закупки и оказание услуг по персонифицированным картам зрителей этих спортивных мероприятий, создание и эксплуатацию необходимых информационных систем
- закупки ЦИК России, избирательных комиссий субъектов России

случаев, когда заказчики могут покупать у единственного поставщика без конкурса, аукциона или какого-либо отбора. Таких исключений уже 48, но даже в ранее действовавшем 94-ФЗ исключений было лишь 34 и пороги неконкурентных закупок были ниже.

В 44-ФЗ появилась целая глава об особенностях закупок в десяти разных сферах: в том числе отдельно оговариваются закупка энергоресурсов и связи, гособоронзаказ, заказ проектно-изыскательских работ и архитектурных объектов, банковские услуги и так далее. Некоторые вопросы контрактных отношений вообще не стали включать в законодательство о контрактной системе. К примеру, специальный инвестиционный контракт поместили в закон «О промышленной политике».

Те же соображения справедливы и для 223-ФЗ.

Долго. Дорого. Качественно? Одними из последних из-под действия 44-ФЗ вывели Центризбирком и региональные избирательные комиссии. Соответствующий законопроект Госдума приняла в декабре 2016 года. Действие этого акта распространяется также на крупные государственные СМИ, «Российские телерадиовещательные сети» и еще ряд ФГУПов. Исключение понадобилось, чтобы упростить и ускорить процесс контрактации: начинать тратить деньги, предназначенные на организацию выборов, можно лишь за три месяца до них, а если закупать по действующим правилам, то в срок не успеть.

Точный перечень госзаказчиков, которые смогут заключать контракты без соблюдения закона о закупках, правительство согласует с администрацией президента, которая до этого вопросы закупок никак не регулировала.

Мегапроектам – особые условия. Летом 2016 года правительство изменило правила казначейского сопровождения госконтрактов, оставив за собой возможность смягчать контроль над отдельными госстройками. Первым исключением стал Керченский мост. Ранее все подрядчики и субподрядчики всех уровней, работая по госконтракту дороже 100 млн руб., должны были открывать расчетные счета в казначействе. Но мегастройке решением правительства установили особый режим: через казначейство работают только генподрядчик – «Стройгазмонтаж» и его «дочка» «СГМ – Мост», остальные расчеты более чем 140 компаний ведутся через сторонний банк.

Единство правового поля нарушено. Многочисленные индивидуальные особенности и исключения из правил формируют коррупционные риски.

Каковы перспективы развития законодательства о контрактной системе, если она останется в пределах ее нынешней модели? Тренд показывает внесенные за последнее время изменения и дополнения.

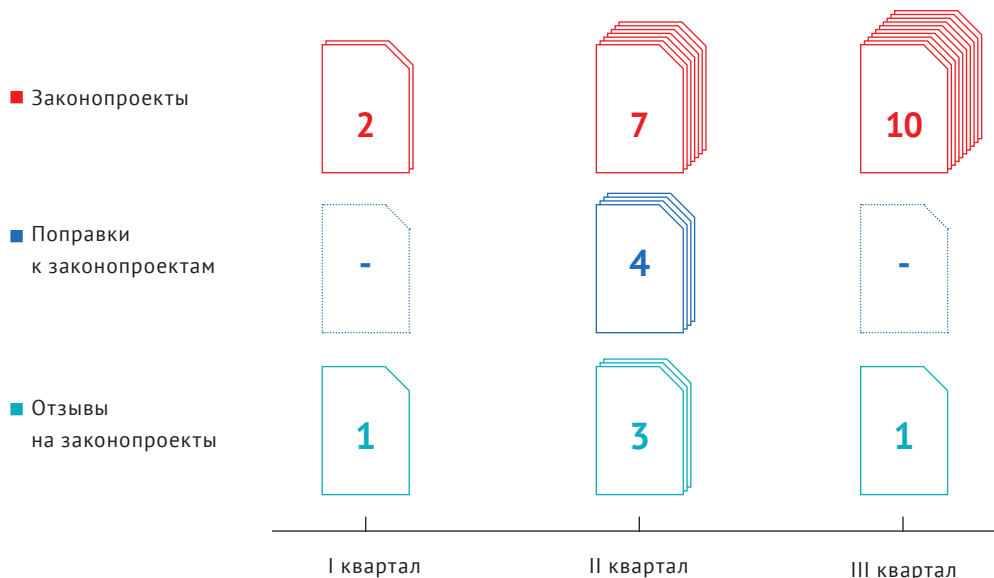
За три квартала 2016 года Минэкономразвития России подготовило и направило в правительство 19 проектов федеральных законов, 4 поправки к проектам федеральных законов, 5 отзывов на проекты федеральных законов по изменению контрактной системы (44-ФЗ и 223-ФЗ).

Зачем контрактной системе более 20 новых правок? В пояснительных записках ведомства указано, что изменения позволят усилить контроль над заказчиками и поставщиками, запретить закупки роскоши по 223-ФЗ, быстрее покупать спортивную форму и оборудование, также они расширят требования к демпингующим компаниям, хоть и оставят возможность демпинга как такового, повысят эффективность закупок автономных учреждений и фондов, дадут возможность устранить задержку оплаты со стороны заказчика и навести порядок в авансировании.

Все это отражает тенденции последних лет: проекты федеральных законов, попадающие на рассмотрение в правительство, предлагают в основном либо усилить контроль за заказчиком и ограничить его полномочия, либо дать преимущества отдельным участникам закупок. То есть правовая база контрактной системы не развивается. Вносятся мелкие правки, которые не меняют ее сути, а проекты федеральных законов не решают основной задачи 44-ФЗ — повышения эффективности и результативности закупок для государственных и муниципальных нужд.

Сколько раз контрактную систему дорабатывали в 2016 году?

Рисунок 1.4



Источник: regulation.gov.ru, расчеты авторов доклада

Мы предлагаем

Чтобы восстановить правовое единство и сохранить многообразие закупочных операций, нужен закон об основах контрактной системы. Он установит общие принципы закупок в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, нужд организаций с государственным участием и прочих. Одновременно он должен легализовать их право на особенности в снабжении, которые являются следствием разницы в их бизнес-процессах.

Контрактная система должна перейти к правовой конструкции: единые принципы — множественность способов их реализации.

Закон раскроет содержание принципов, а также введет новый понятийный аппарат. Будут определены периметр контрактной системы, ее архитектура и сегменты. Контрактная система получит устойчивый правовой фундамент.

Мы предлагаем

В контрактной системе должно быть право на проведение пилотных проектов. Новые предложения должны проходить обязательную апробацию. Это позволит избежать многочисленных правок законов «с колес».

Оценка финансово-экономических последствий должна стать обязательным условием внесения изменений и дополнений в законодательство о закупках. Целесообразны ли новшества, нужно определять лишь после анализа выгод и потерь от их введения.

«Основа основ» — 44-ФЗ

Базовый закон о контрактной системе 44-ФЗ жестко регламентирует процесс государственного и муниципального заказа от этапа планирования до заключения и исполнения контрактов над соблюдением правил и требований.

Разрабатывая и дорабатывая этот закон, законодатели стремились охватить все детали и нюансы госзаказа, поэтому на практике 44-ФЗ оказался негибким и несовременным. Он не изменил сложившиеся монопольные рынки и стал причиной значительных издержек для добросовестных заказчиков.

Изначально закон предполагал системный подход к процессу контрактации. В 44-ФЗ были заложены правильные принципы — конкуренция, единство, ответственность за результат и т. д. Законодатели установили ориентиры по эффективности: закупки не ради распределения средств, а для обеспечения нужд государства и граждан. Но системный подход так и не был реализован. Под влиянием разных групп лоббистов¹⁴ в 44-ФЗ воспроизвели процедурный подход его предшественника — 94-ФЗ.

При реализации принципиально верной концепции закона о контрактной системе произошла подмена понятий, а заложенные в ее основу принципы воплотили формально.

Как правильные принципы воплотили на практике?

Эффективность

Принцип ответственности за результат и эффективность закупок на деле является «спящей» нормой. В законе не сказано, как следует реализовывать этот принцип, и не гарантировано его исполнение.

Заказчики ориентированы не на приобретение качественной продукции на лучших условиях, а на точное соблюдение правил. В ежеквартальном мониторинге Минэкономразвития России ключевыми индикаторами контрактной системы считаются количество извещений о закупке, количество заявок на участие от поставщиков, количество аукционов, конкурсов и прочих способов отбора, доля закупок у единственного поставщика, разница между расчетной и итоговой ценами и т. д.¹⁵, а почти все составы административных правонарушений в КОАП, относящиеся к работе контрактной системы (на момент написания доклада их около 70), тоже процедурные.

В законе деятельность заказчиков сводится к организации формально корректных закупочных процедур. Количество постоянно меняющихся и не всегда однозначных директивных пошаговых инструкций стабильно растет, зачастую прямо в 44-ФЗ.

Результаты таких закупок не проверяются, лишь фиксируются суммы, которые были потрачены. Показателей эффективности для заказчиков нет.

Какие принципы заложены в 44-ФЗ?

- принцип ответственности за результат и принцип эффективности закупок
- принцип стимулирования инноваций
- принцип обеспечения конкуренции
- принцип единства контрактной системы
- принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе
- принцип профессионализма заказчиков

Мы предлагаем

Нужно отделить стабильную часть правовой системы от подвижной, корректируемой части.

Прежде всего надо перевести на уровень подзаконных актов операционные вопросы: правила проведения процедур закупок, планирования, формирования и размещения

информации. Одновременно расширить права заказчиков на разработку новых процедур закупок, включая новые правила размещения рамочных контрактов. Это необходимо для инновационных закупок и повышения финансово-экономической эффективности контрактной системы.

Закупаемый товар и услуги заказчики описывают беспорядочно. В этом — одно из существенных отличий контрактной системы от закупок домохозяйств и бизнеса. Чтобы найти необходимый товар, абсолютному большинству населения не требуется дополнительных каталогов, классификаторов и правил, за исключением базовой информации, которую дают продавцы (название, артикул, цена товара и т. д.).

Как показывает практика, у государства с формированием конкретного запроса поставщику возникают сложности. Маркетинговые исследования выявляют системную неопределенность с описанием предметов закупок стандартных, типовых, открыто продаваемых на коммерческих рынках товаров, несмотря на то, что они подробно описаны в прайс-листах поставщиков и даже включены в каталоги товаров и услуг, имеющиеся у заказчиков.

Изучив рынок стандартной медицинской мебели — кушеток, кресел и каталог, выявлено, что производитель был указан в контрактах на общую сумму 28 млн руб. (заключены в 2015 году), не указан в контрактах на 14 млн руб. Также в определенном числе контрактов не был указан артикул товара¹⁶, либо он дан без указания производителя¹⁷. В некоторых случаях приложение с этими сведениями (как правило, техзадание) не было вовсе опубликовано. Только в ограниченном количестве контрактов даны точные и полные сведения по предмету договора¹⁹.

Мы предлагаем

Вести учет результатов закупок в увязке с иными формами бюджетного контроля, а также с привязкой к заказчику, объекту и географическому расположению.

Определить права и обязанности заказчиков по совместному пользованию имуществом, создаваемого в результате закупок и исполнения госзаданий. Бюджетная система могла бы воспользоваться преимуществами share economy.

Все перечисленные примеры еще раз подтверждают дефект самой конструкции 44-ФЗ, ориентированной не на эффективность результата, а на соблюдение процедур. Заказчики сами определяют, насколько конкретными будут сведения о заключаемых контрактах в единой информационной системе. В такой формально процедурной среде маркетинговые исследования, мониторинг импортозамещения, анализ спроса на ту или иную продукцию, то есть практически все действия по управлению закупками, сильно затруднены.

Инновации

Стимулирование инноваций, согласно 44-ФЗ, может быть принято контролерами за ограничение конкуренции, потому этот принцип тоже игнорируется. Сам по себе принцип стимулирования инноваций предполагает, что приоритет заказчиков — обеспечение государственных и муниципальных нужд через закупки инновационной и высокотехнологичной продукции. Но в законе не сказано, как реализовать его на практике.

При оценке заявок заказчику не обязательно обращать внимание на качественные, функциональные и экологические характеристики товара. Закупка устаревшей, в том числе ресурсоемкой и экологически вредной продукции не влечет ответственности и по закону не является нарушением²⁰.

Требование по планированию закупок инновационной продукции на 5–7 лет вперед вообще выглядит комично: при нынешних темпах развития она перестает быть инновационной гораздо быстрее.

Фиктивность поддержки инноваций через закупки закладывается уже на стадии составления планов, а к категории инновационной продукции можно отнести, по сути, все, что угодно.

Конкуренция

Принцип конкуренции предполагает равные возможности для всех участников закупок и реализуется за счет открытого доступа к ним для всех поставщиков, а также за счет сокращения числа неценовых критериев отбора (благодаря использованию электронных аукционов).

В результате стать поставщиком в большинстве случаев может компания без опыта и ресурсов, необходимых для выполнения контракта. Такой подход оправдан, если покупать типовой товар в небольшом объеме. Но когда продукт или услуга предполагают высокое качество, квалификацию и высокую ответственность поставщика, то часто более квалифицированные компании не могут конкурировать с однодневками: те предлагают цену, при которой инвестиции в качество могут обернуться для добросовестного игрока банкротством. Сложный подряд, к примеру, на выполнение научно-исследовательских работ, информационное обеспечение, организацию детского отдыха могут выиграть компании-однодневки, без опыта, но со связями.

Одновременно большая часть госзаказа распределяется среди крайне ограниченного числа поставщиков и без конкуренции. В 2015 году на конкурентных основах было заключено менее половины государственных контрактов (44,85 %).

Новая идеология контрактной системы 2.0 должна базироваться на основополагающих экономических принципах развития контрактных отношений, учитывающих специфику и результаты конечной деятельности производителей и поставщиков для общественных нужд. Природа контрактных экономических отношений сейчас заменена регламентированными типовыми процедурами. Это приводит к неэффективности расходования бюджетных средств, росту процедур закупок у единственного поставщика.

*Ирина Смотрицкая,
доктор экономических наук,
профессор, главный научный
сотрудник, заведующая Сектором
контрактных отношений
в инновационной экономике
Института экономики РАН*

Борясь за повышение конкурентности в контрактной системе, нельзя забывать об одном важном обстоятельстве: для эффективности закупки важны не только количественная конкуренция, но и ее качество. Это тем более важно, когда мы стремимся построить современную систему снабжения, где классические «тендерные» процедуры должны разумно сочетаться с устойчивыми хозяйственными связями с поставщиками, обеспечивающими надежные и выгодные поставки. Иначе нельзя.

Сергей Дашков,
руководитель консультационной
компании «Энергосервис – конкурентные закупки», Институт конкурентных технологий

С единственным поставщиком заключили 28 % контрактов, включая закупки, проведенные без извещения (см. подробнее раздел «Неконкурентные и псевдоконкурентные способы закупок»), 27 % контрактов было заключено по результатам несостоявшихся конкурсов и аукционов, то есть процедур, на которых не было никакой конкуренции. В целом 60 % от суммы всех контрактов было распределено без конкуренции.

Принцип конкуренции декларативен. Реальной конкуренции в госзаказе практически нет, а действующие нормы лишь создают ее видимость.

Единство

Принцип единства контрактной системы в 44-ФЗ не только не работает, но еще и не раскрыт. Ежегодно регуляторы устанавливают десятки новых исключений из правил и регулируют работу системы в ручном режиме (подробнее см. раздел «Закупки и право: избыточное нормотворчество?»). Нет в законе и единства требований ко всем участникам закупки: к примеру, заказчики должны проходить специальную подготовку, прежде чем размещать госзаказ, а требований к квалификации поставщиков нет. Аудитором и контролером контрактной системы тоже может стать любой — профильное образование и закупочный опыт для этого по закону не требуются.

Открытость

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе проработан лучше всех остальных. Правила ценообразования, нормирования, поддержки отдельных категорий поставщиков, общественного обсуждения, контроля и прочие строятся на том, что данные о закупках надо публиковать своевременно и обязательно.

В российской контрактной системе есть единый портал, база данных, стандарты оформления и хранения информации, интеграция со смежными сервисами и системами. У единой информационной системы (ЕИС) нет мировых аналогов ни по объему, ни по собранному в ней функционалу.

В ЕИС объединены данные по закупкам учреждений всех уровней и всех ветвей власти, включая местное самоуправление, и по закупкам и контрактам отдельных компаний. На портале публикуются не только извещения и конкурсная документация, но и платежные поручения, акты и сами договоры.

Портал госзакупок одновременно совмещает функции коммерческого инструмента для поиска тендеров, системы раскрытия информации, инструмента контроля и фиксации процедур закупок.

Данные ЕИС, после их очистки и тщательной проверки, позволяют проанализировать закупки гораздо глубже, чем допускал 94-ФЗ. В zakupki.gov.ru заложены технические и информационные возможности для автоматизации значительной части процесса контрактации, построения риск-ориентированного контроля и других процессов.

Проблема в том, что потенциал единого портала закупок не раскрыт, формальный подход обесценил лежащую в его основе идею. На zakupki.gov.ru опубликованы большие объемы данных, но информация плохо структурирована: чтобы найти что-то в системе, нужно приложить значительные усилия.

Поставщики на портале вообще не регистрируются — их можно обнаружить только в конкурсных протоколах и на страницах контрактов, но и эта информация часто некорректна.

Достоверность данных ЕИС не проверяется: данные участников закупок вносятся с ошибками. К примеру, при регистрации контрактов часто вводятся реквизиты банков, а не организаций поставщиков. В 2015 году реквизиты Сбербанка присвоили 176 поставщикам на 235 процедурах закупок, следует из данных ЕИС. На прохождение платежа это не влияет, но проанализировать закупки банковского сектора без тщательной ручной очистки не получится.

Из-за функциональных ограничений портала участники закупок используют для поиска тендеров коммерческие сервисы — findtenders.ru, trade.su, zakupki360.ru, ist-buget.ru, seldon.ru и др., для общественного контроля — порталы «За честные закупки» и «Госзатраты», для проверки контрагентов и аналитики — «Контур Фокус», «СПАРК-Интерфакс», ФИРА и др. Портал не учитывает изменений в реквизитах юридических лиц и не интегрирован с ЕГРЮЛ.

Еще одна проблема ЕИС связана с тем, что консолидация систем раскрытия и закупочных интерфейсов всех уровней власти и даже отдельных компаний на одном портале ставит их в прямую зависимость от действий федеральных органов, отвечающих за регулирование ЕИС и эксплуатацию портала.

Значительные объемы данных и большое количество ежедневных транзакций на портале создают риски нештатных ситуаций, которые могут парализовать работу части государственного аппарата на долгий срок.

С момента появления портала zakupki.gov.ru и по мере его постепенного превращения в ЕИС привычными стали ежедневные уведомления о проведении регламентных работ, недоступности и восстановления его функций²¹. Публикации в социальных сетях о неработоспособности ЕИС являются уже давно обыденным явлением.

Все это сильно ограничивает нормальную работу поставщиков и сказывается на прозрачности.

«Правительство сделало много для совершенствования муниципальных закупок. Вступили в силу акты № 44 и № 223. К сожалению, мы наблюдаем, что прозрачная система закупок в стране не работает».

Игорь Шувалов. 30 сентября 2015. Правительственный час в Совете Федерации

Мы предлагаем

ЕИС нужно строить как распределенный сетевой информационно-аналитический ресурс. Систему надо как можно скорее перевести на клиенто-ориентированные требования.

Торговые функции (включая функционирование электронных торговых площадок) следует выделить в самостоятельный блок со специальным регулированием.

Значительным шагом вперед в открытости и содержательности данных станет создание независимой негосударственной аналитической системы. С ее помощью можно будет вести мониторинг ситуации в контрактной системе в режиме, близком к реальному времени. Монополия на информацию существовать не должна.

Профессионализм

Специалисты по закупкам²² и члены комиссий должны проходить специальное обучение, этого требует принцип профессионализма заказчика, заложенный в 44-ФЗ. Признание за сферой закупок самостоятельной области знаний и профессиональной деятельности — безусловное достижение 44-ФЗ. Контрактная система США стала одной из самых результативных и эффективных среди стран с рыночной экономикой именно потому, что ввела особый порядок прохождения государственной службы в закупочных подразделениях. Их сотрудники должны получить профильное высшее образование, постоянно повышать квалификацию и поэтапно нарабатывать практический опыт. Пока страны Европы только готовили аналогичные решения в сфере образования и трудовой занятости²³, Россия декларировала необходимость профессионализма в закупках (снабжении) и создала возможность конкурентоспособности в области управления.

Однако принцип так и не был реализован на практике. Из законодательства об образовании и писем регулятора (письмо Минэкономразвития России от 18 июля 2016 г. № Д28 и-1916) следует, что профессиональным заказчиком можно стать, пройдя курс продолжительностью 16 часов. Большинство специалистов контрактных служб подобное обучение прошли (стоимость составляет от 3 тыс. руб. до 38 тыс. руб., обязательность его прохождения уже привела к значительным расходам бюджетных средств). При этом обязательных требований к преподавателям этих курсов, учебным программам, практической направленности нет.

Текущая кадровая ситуация в контрактных службах остается высокой (у отдельных заказчиков этот показатель превышает 75 %). Специалистов не устраивают обвинения контролеров и формально-процедурный характер работы. Ротация кадров приводит к высокой доле «новичков» в коллективах, а это вновь снижает общий уровень квалификации контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб.

По расчетам экспертов ВШЭ, издержки на администрирование закупочных процедур различны для контрактов разной стоимости. Для крупных закупок на сумму от 500 тыс. руб. и более они составляли около 0,1 %, для средних закупок (100–500 тыс. руб.) равнялись 2 %, закупки малых объемов были сопряжены с издержками в 15 % от их стоимости.

Мы предлагаем

Объем прав и полномочий госзаказчиков в отношении планирования, заключения и исполнения контрактов, требования к их контрактным службам нужно привести в соответствие с объемом, сложностью и ответственностью возложенных на них полномочий. Новая архитектура госзаказа должна учитывать реальную структуру заказчиков. Режим обеспечения нужд мелких заказчиков необходимо де бюрократизировать и либерализовать.

Профессиональные требования к бизнес-процессам крупных и крупнейших заказчиков, заключающих миллиардные контракты, должны быть кардинально повышены. Крупные распорядители бюджетных средств должны иметь надлежащую компетентность и инфраструктуру для осуществления масштабного госзаказа.

Проблемы 223-ФЗ

Если закон о контрактной системе 44-ФЗ основан на запретах и регламентах, то 223-ФЗ, регулирующий закупки отдельных компаний (в том числе с госучастием), относится к своим субъектам гораздо лояльнее. Изначально законодатели хотели распространить действие общего закона о размещении заказов (на тот момент это был 94-ФЗ) на все естественные монополии, госкомпании и т. д., но это предложение вызвало массу критики. Сами субъекты хоть и соглашались, что регулировать их закупки нужно по тем же принципам открытости, прозрачности и конкуренции, по которым живет госзаказ, но настаивали на создании дружественных рынку правил. Обсуждение длилось около трех лет и вылилось в принятие 223-ФЗ в 2011 году.

Теперь он регулирует сферу, вдвое превышающую по объему «чистый» госзаказ. По сути, 223-ФЗ — закон об информационной открытости корпоративных закупок. Он ориентирует компании на достижение высоких экономических результатов за счет целевого и эффективного расходования средств и сокращения издержек. Для этого регулируемым компаниям дается широкий набор

инструментов: к примеру, они могут использовать формулы цен, современные типы контрактов, глобальные снабженческие сети, автоматизированные платежи, исключающие долгие согласования и визирования, бумажные контракты, акты и отчеты — все то, что делают их конкуренты в других странах в области управления цепочками поставок.

Как трансформировалась принципиально верная идея отделить закупки «бизнеса» от обеспечения государственных нужд? На практике 223-ФЗ, как и закон о контрактной системе, тоже является «типовым». Он регулирует закупки множества участников рынка с разной организационно-правовой формой, сферой и спецификой работы и бизнес-моделями. Под его действие попадают и корпорации вроде «Роснефти», «Газпрома» и их дочерних предприятий, работающих как узкоспециализированные цеха. Одновременно по 223-ФЗ закупают автономные организации, например больницы, мелкие компании, занимающиеся оказанием услуг в сфере ЖКХ, и другие.

Так кто же работает по 223-ФЗ? Под действие 223-ФЗ попадают так называемые «общественные» компании, то есть те, что принадлежат государству или находятся под его контролем: получают госсредства — субсидии, займы и гранты, или являются естественными монополиями, покупка продукции которых обязательна или безальтернативна для рыночных игроков.

По 223-ФЗ закупают и госкомпании, и частные фирмы (чаще всего это монополии в сфере энергетики). Среди них есть даже заказчики которые одновременно работают и по 223-ФЗ, и по 44-ФЗ. Раздвоение происходит потому, что бюджетные средства они расходуют по 44-ФЗ, а по 223-ФЗ закупают за счет приносящей доход деятельности, платных услуг и на гранты. Так живут практически все бюджетные учреждения, университеты, театры, школы и многие другие.

Число заказчиков по 223-ФЗ, зарегистрировавшихся на портале госзакупок, приближается к 100 тысячам организаций, но количество новых за последние два года кратно уменьшилось. То есть большинство компаний уже есть в системе.

Практически все государства с рыночной экономикой пытаются сделать закупки госкомпаний максимально полезными для общества. Каждое государство понимает эту пользу по-своему. В основном предприятия стараются мотивировать к честному, открытому и непредвзятому отбору поставщиков, к ясному и исчерпывающему определению критериев отбора, «зеленым» закупкам, максимальной де бюрократизации бизнеса и обязательной экономической оценке последствий принимаемых решений.

Как можно использовать потенциал 223-ФЗ и почему этого не делается? Возможности 223-ФЗ хорошо раскрыл недавний скандал с Московской городской онкологической больницей № 62. Будучи автономным учреждением, она закупала товары и услуги в некоторых случаях на 40 % дешевле, чем это делают госструктуры, а цены отдельных препаратов были ниже в два-три раза. Объясняется это как раз тем, что больница работала по 223-ФЗ, и ее руководство могло с большей свободой выстраивать закупочный процесс — формировать условия контрактов, добиваться ценовых скидок, применять способы закупок, допускающие пересчет цены, и т. д.

Необычайная эффективность больницы стала предметом общественного внимания, когда московские власти в рамках реформы здравоохранения решили изменить организационно-правовую форму на бюджетное учреждение, что вызвало резонные возражения у руководства больницы. Впрочем, отстоять автономное положение 62-й больнице не удалось, а ее главврач Анатолий Махсон покинул пост.

Пример 62-й больницы — знаковый для всей контрактной системы, он иллюстрирует возможности 223-ФЗ и ограничения 44-ФЗ. Но это вовсе не значит, что, если перевести все медучреждения в разряд автономных, они автоматически станут эффективными. Этот пример — скорее исключение, слишком много зависело от сотрудников 62-й, которые хотели создать эффективную систему закупок и для этого использовали инструменты, заложенные в закон.

То есть результат в любом случае наступает не сам по себе, а по итогам осознанной деятельности конкретных людей. Это лишний раз доказывает, что гораздо продуктивнее вкладывать ресурсы в их компетенции, чем вводить новые правила, а потом постоянно их исправлять.

В 2016 году объем извещений по 223-ФЗ вырос еще на 10 % и достиг 25,7 трлн руб. По расчетам авторов, договоров было заключено на 17,9 трлн руб.

Впрочем, в статистике по договорам, заключенным по 223-ФЗ, порядка еще меньше, чем в 44-ФЗ (подробнее см. «Госзаказ в цифрах»). Минэкономразвития России, к примеру, дает две цифры объема контрактов: одну, основываясь на отчетах самих компаний, другую по сумме договоров. В 2015 году расхождение между этими цифрами составило 4,9 трлн руб. По нашим подсчетам, объем заключенных договоров еще больше — 19,2 трлн руб. В 2015 году, по данным Минэкономразвития России, на долю топ-5 крупнейших заказчиков приходилось 68 % всего объема договоров (см. рис. 1.5 и 1.6).

Еще сильнее эти данные изменятся, если учитывать так называемые «квазизакупки». То есть когда «дочерние» компании внутри холдингов с госучастием контрактуются друг с другом (например, передача сырья перерабатывающей «дочкой» добывающей и т. д.). Очевидно, что реальными закупками такие сделки не являются, но, согласно действующему законодательству, проходят через закупочные процедуры, искажая статистику по конкуренции и показатели по закупкам «у единственного поставщика».

Как бы ни развивалась в дальнейшем контрактная система, важно учитывать одно существенное обстоятельство: при любых внешних сходствах между «классическими» госзакупками и закупками отдельных видов юридических лиц (то есть регулируемые, но все же бизнес-структурами) экономическая природа этих двух групп различна. Государство не несет рисков, которые есть у бизнеса. Поэтому регламентация закупок у этих двух классов заказчиков не может быть одинаковой — и данное обстоятельство должно находить отражение в правилах закупки.

*Сергей Дашков,
руководитель консультационной компании «Энергосервис — конкурентные закупки», Институт конкурентных технологий*

Рисунок 1.5 **Топ-5 заказчиков 2015 года**
(по данным Минэкономразвития России)

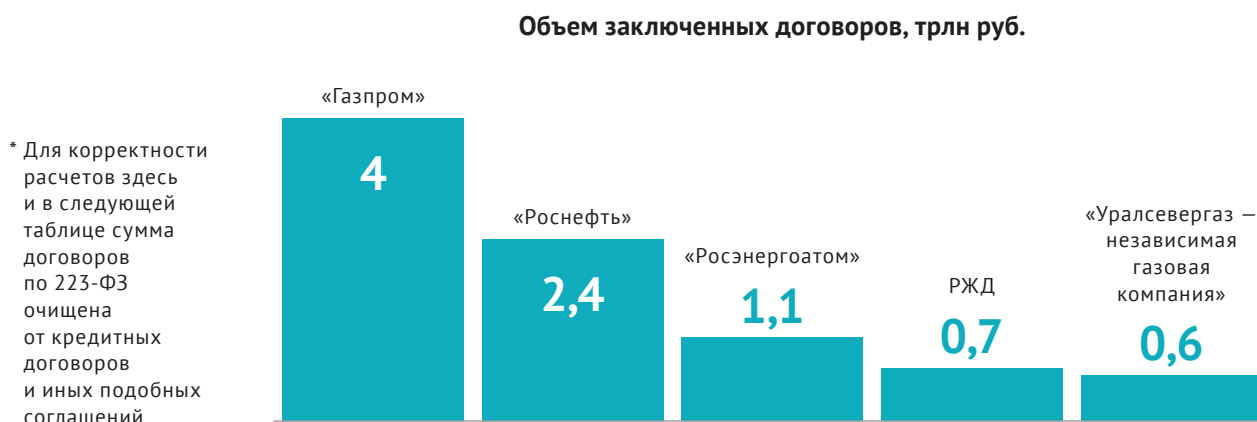


Источник: мониторинг Минэкономразвития России

Топ-5 заказчиков, который приводит Минэкономразвития России, основан на отчетности самих компаний о количестве заключенных договоров. Авторы доклада подсчитали крупнейших заказчиков, исходя из сумм договоров, и получили другие цифры, а среди лидеров оказалось несколько других игроков.

Минэкономразвития России при расчетах не учитывает аффилированность компаний. К примеру, «Уралсевгаз» — структура «Роснефти», а «Газпром

Рисунок 1.6 **Топ-5 заказчиков 2015 года**
(по расчетам авторов доклада)



* Для корректности расчетов здесь и в следующей таблице сумма договоров по 223-ФЗ очищена от кредитных договоров и иных подобных соглашений.

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Топ заказчиков, осуществляющих закупки по 223-ФЗ, с учетом аффилированности, 2015 год*

Рисунок 1.7



* В таблицу включено 6 заказчиков, так как с 2016 года «Башнефть» стала структурой «Роснефти».

Источник: zakurki.gov.ru, расчеты авторов доклада

переработка Благовещенск» — «дочка» «Газпрома». Если учесть связи компаний, в пятерке крупнейших заказчиков оказываются четыре компании топливно-энергетического комплекса — «Роснефть», «Газпром», «Транснефть», Росатом — и РЖД.

Показателен в этом смысле пример московского инжинирингового холдинга «Мосинжпроект» (МИП), который является генподрядчиком по строительству метро и курирует большую часть важных столичных строек. Его структуры регулярно участвуют в тендерах друг друга и самого «Мосинжпроекта», а потом передают контракты дальше на субподряд.

К примеру, «Управление экспериментальной застройки микрорайонов» (УЭЗ) напрямую управляет «Центр-Инвестом», но это не помешало УЭЗ в 2016 году выиграть на конкурсах собственной «дочки» подряды на 3,2 млрд руб. Проектные институты МИПа «Моспроект-3» и подчиненный ему МНИИТЭП выиграла в 2016 году подряды друг друга на 362,4 млн руб. и 381,3 млн руб. соответственно.

Такие закупки могут серьезно исказить картину заказа по 223-ФЗ, а выявлению поддаются с трудом. В итоге реальный объем закупок по 223-ФЗ может оказаться значительно меньше 19,2 трлн руб. и даже 15 трлн руб., на которые в своих расчетах ссылается Минэкономразвития России. Парадокс в том, что доля этих закупок может оказаться значительно меньше, чем 30 % ВВП.

Договоры минимум на 200 млрд руб. в 2015 году заключили по 223-ФЗ частные фирмы, в основном генерирующие компании, являющиеся естественными монополиями. Государство ими не управляет, а только регулирует их деятельность, получая доход в виде налогов. Эти игроки единственные из всех, закупающихся

по 223-ФЗ, заинтересованы в экономии и рыночных закупках. Остальные компании, даже если это бизнес с госучастием, закон не мотивирует тратить эффективно, их цель — просто выполнить формальные требования. За пять лет существования система оказалась в методологическом тупике: ориентированные на прибыль бизнес-единицы практически приравнивали к госзаказчикам, которые не зарабатывают сами, а используют бюджетные средства.

Хоть закон и позволяет избежать лишней бюрократии и наладить процессы по-своему, госкомпании этим не пользуются: в основном они закупают менее прозрачно, чем госзаказчики, но по тем же принципам.

Часть 2

Как работает контрактная система?

Как выбирают поставщиков?

Неконкурентные и псевдоконкурентные способы закупок

Поставщика, согласно 44-ФЗ, можно определить двумя основными способами: конкурентно либо неконкурентно — закупкой у единственного поставщика. Впрочем, конкурентные способы — лишь формальное название нескольких десятков закупочных процедур, а показатели конкуренции никто официально не проверяет.

Закон позволяет открыто закупать без конкуренции и считает большинство таких процедур конкурентными:

в ситуациях, когда на аукцион пришел один участник, аукцион не состоялся, заказчик отклонил все заявки, кроме одной — такие закупки попадают в группу конкурентных.

Закон умалчивает о том, что конкуренция — не название способа закупки, а наличие и сопоставление нескольких, хотя бы двух, предложений участников. Недобросовестным поставщикам и заказчикам такая подмена понятий сильно упрощает жизнь.

Контрактная система не обеспечивает высокого уровня состязательности при размещении заказа. Как видно из рисунка 2.1, 60 % бюджетных средств, потраченных в 2015 году, были законтрактованы без конкуренции, на основании ст. 93 и ст. 111 44-ФЗ.

В реальности у единственного поставщика закупали еще чаще и еще больше. К этому показателю следует прибавить, как минимум, весь объем закупок за наличный расчет, так называемые мелкие закупки, которые предусмотрены

«Часто организуются специфические конкурсы, конкурентные как бы закупки, когда для участия в конкурсе допускается одна заявка. В результате в прошлом году почти половина от общего объема закупок была сделана у единственного поставщика»

Дмитрий Медведев.
Совещание с главами
крупнейших корпораций

Рисунок 2.1

Соотношение «конкурентных» и неконкурентных способов закупок, 2015 год



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Рисунок 2.2

Закупки заказчиков Москвы



Источник: zakupki.gov.ru, портал поставщиков Москвы, расчеты авторов доклада

статьей 93, но заказчики имеют право не размещать информацию о них на едином портале. На примере Москвы видно, что такие закупки составили не менее 4 % всего объема контрактации за 6 месяцев 2016 года. В общей сложности московские заказчики провели вне официального сайта прямых договоров на общую сумму более 10 млрд руб.

Среди них есть и такие заказчики, кто за 6 месяцев 2016 года совершал только прямые закупки малого объема. Таких «невидимых» официальным сайтом организаций было 327, а их заказ у единственного поставщика составил за полгода не менее 400 млн руб.

Номинальность и факультативность конкуренции в госзаказе видна на примере закупок театров.

Надо отметить, что понятия «театра», как такового, не существует: в эту категорию могут попадать самые разные учреждения, которые иногда имеют довольно опосредованное отношение к театральной деятельности (досуговые центры, кинотеатры и т. д.). По расчетам авторов доклада, за последние пять лет — с 2012 года по сентябрь 2016 года — на портале госзаупок размещали заказы 639 организаций, которые непосредственно занимаются театральной деятельностью.

Распределение контрактов театров в 2015 году по способам отбора поставщиков представлено в таблице 2.1 и рисунке 2.3.

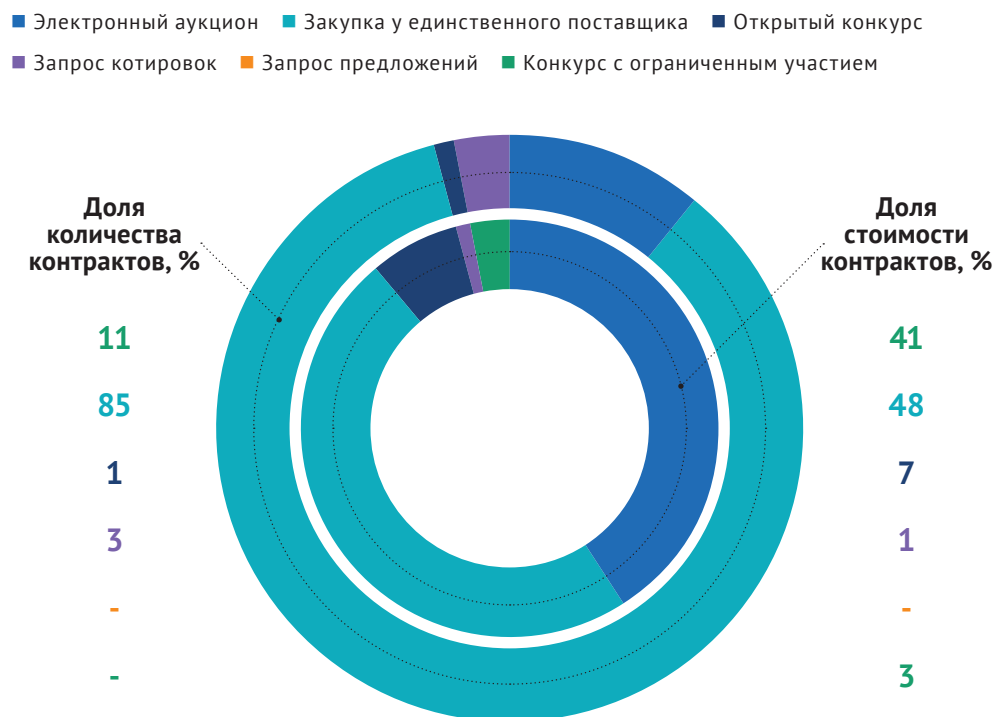
Как закупали театры в 2015 году?

Таблица 2.1

Способ закупки	Количество заключенных по итогам контрактов	Стоимость заключенных по итогам контрактов, млн руб.
Электронный аукцион	1 518	3 906
Закупка у единственного поставщика	12 201	3906
Открытый конкурс	136	684
Запрос котировок	476	93
Запрос предложений	3	14
Конкурс с ограниченным участием	12	269
Итого	14 346	9623

Рисунок 2.3

Распределение объема закупок театров по способам



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

85 % всех контрактов театры заключили по итогам закупок у единственного поставщика. По стоимости картина немного другая, но доля таких контрактов все равно составляет практически половину от всего объема театральных контрактов.

В реальности доля закупок театров у единственного поставщика еще выше. Они широко применяют закупки за наличный расчет без заключения госконтрактов, причем в соответствии с 44-ФЗ это вполне правомерно. Такие закупки для театров могут составлять до 40–50 % от общего объема размещенных средств, сведения о них не публикуются, а планируются и учитываются общим объемом.

В ходе исследования был выявлен феномен «ненаблюдаемых» в ЕИС заказчиков-театров. Согласно официальным данным, в 2015 году 387 театров заключили 14 346 государственных контрактов на общую сумму 9,6 млрд руб. При сопоставлении этих данных с информацией из других официальных источников (в частности, с данными официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях), был обнаружен еще 171 театр. Из них бюджетные средства по госзаданию в 2015 году получали 122 театра.

Направления расходования средств «невидимыми» театрами в 2015 году

Рисунок 2.4



Источник: реестр заказчиков на zakupki.gov.ru, bus.gov.ru, расчеты авторов доклада

Выполнение задания предполагало в том числе закупки товаров, работ и услуг, о чем театры отчитались в установленном порядке.

Были изучены направления, по которым эти «невидимые» театры расходовали бюджетные средства. Деньги шли на содержание сети учреждений и на прочие театральные работы и услуги.

Контрактов по этим закупкам на портале zakupki.gov.ru не обнаружено. То есть, часть заказчиков-театров, будучи бюджетными учреждениями, не регистрировали закупочные действия в официальной системе учета, а их деятельность была абсолютно «невидима» для ЕИС. Объем этих закупок составил не менее 351 млн руб. в 2015 году.

Примерно 30 % исследованных контрактов заказчики заключали с аффилированными с государством структурами (речь прежде всего идет о ГУПах, МУПах, казенных учреждениях и предприятиях, бюджетных учреждениях). Представляется, что такая практика тоже подрывает основы добросовестной конкуренции.

Учреждения и предприятия с госучастием привлекают не менее 11 % от общего объема госзаказа в стране. Кроме того, в преимущественном положении оказываются акционерные общества, в которых власти имеют долю. В пределах исследованной выборки, достоверно можно говорить о том, что частный бизнес,

включая индивидуальных предпринимателей, является стороной контрактов, общая сумма которых составляет 70 % всего объема.

Следствием такого распределения заказов является то, что должностные лица обеих сторон, формально не аффилированные между собой, располагают возможностью взаимного административного давления.

По расчетам авторов доклада, сегмент подобного «закрытого» распределения средств внутри бюджетной системы в целом приблизился, согласно данным за 2015 год, к 30 % от общей суммы заключенных и отраженных в ЕИС госконтрактов²⁴.

Мы предлагаем

Запретить подведомственным заказчику предприятиям и учреждениям участвовать в процедурах отбора.

В случаях, когда обеспечение нужд вышестоящего заказчика возможно только через подведомственные ему предприятия и учреждения, такие «квазизакупки» следует перевести на го-

сударственное задание. Также нужно установить общие основания для применения этих заданий, разработать единые правила расчета стоимости и определить другие существенные условия заданий, принципиально отличающиеся от контрактов.

Как действуют заказчики, закупая по 44-ФЗ?

Со способами закупок в 44-ФЗ имеется определенное разнообразие (см. вынос справа), но заказчики не имеют права на свое усмотрение выбрать наиболее подходящий из предусмотренных. Случаи, когда заказчик должен использовать тот или иной способ закупки, безотносительно ее возможным результатам, жестко определены. Закон требует обеспечить корректность проведения процедуры, без специальных требований к результату.

Но так ли строг и аскетичен 44-ФЗ, как декларируется? В реальности способов закупок noticeably больше, чем указано в ст. 24 закона о закупках.

По итогам анализа извещений и карточек контрактов 2015 года в ЕИС выявлено 20 различных указаний заказчиков о применяемых ими способах закупок. Исследование процедур закупок за 9 месяцев 2016 года зафиксировало уже 32 способа закупок. В их числе «классические» (прямо предусмотренные ст. 24) и все прочие:

- открытый конкурс для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 307-ФЗ);
- запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации послед-

ствий чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера (в соответствии со ст. 82 44-ФЗ);

- *запрос котировок на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, а также проектных, изыскательских работ в отношении олимпийских объектов и строительству домов взамен земельных участков и объектов недвижимого имущества, изымаемых в целях размещения олимпийских объектов (ч. 15 ст. 112 44-ФЗ);*
- *запрос котировок для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан (в соответствии со ст. 76 44-ФЗ)*
- *запрос котировок без размещения извещения с учетом положений ст. 111 44-ФЗ;*
- *способ определения поставщика, установленный правительством России в соответствии со ст. 111 44-ФЗ и другие.*

Дело вовсе не в том, что заказчики допускают опечатки. Закон действительно предусматривает отступления от общих правил, которые можно и нужно трактовать и как особенности, и как другие способы закупки. В примерах выше применены похожие названия: конкурсы, котировки, но если разбираться по сути, то они имеют уникальные правила.

Так запрос котировок для ликвидации чрезвычайных ситуаций схож с рамочными соглашениями. Сначала отбираются поставщики, которым в момент отбора известен только общий перечень товаров или общая специфика услуг. Потом, уже отобранным поставщикам, направляются конкретные запросы-заявки, требующие обязательного исполнения и не ограничивающие цены поставок.

Энергосервисные контракты заключаются на основе формул цен, которые могут содержать целый набор ценовых параметров: размер экономии заказчика, максимальный процент, уплачиваемый поставщику, предельные расходы заказчика по контракту и иные. Аукцион на энергосервисный контракт идет не путем снижения НМЦК, а путем снижения одного из трех ценовых показателей, в числе которых плохо прогнозируемая, возможная экономия заказчика.

Закон допускает, что при отборе аудиторов обеспечение заявок и обеспечение исполнения контракта не обязательно.

Что касается закупок по ст. 111 44-ФЗ, то в ней правительству и вовсе дано право установить абсолютно любой способ определения поставщика, не предусмотренный 44-ФЗ.

По данным ЕИС, заказчики применяют способы закупок, которые не предусмотрены 44-ФЗ. Из года в год они проводят, например, предварительные отборы. В 2015 году было проведено 8 795 процедур на сумму 224 млн руб., а за 9 месяцев 2016 года — 6 342 процедуры на 52 млн руб.

44-ФЗ предусматривает десять конкурентных способов закупок:

- открытый конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- электронный аукцион;
- закрытый аукцион;
- запрос котировок;
- запрос предложений.

Закон о контрактной системе допускает не 11, а гораздо больше способов закупок, только они помещены в закон под названиями, похожими до смешения.

В 44-ФЗ предварительный отбор предусмотрен всего лишь как этап в процессе закупок с ограниченным участием, а также при особых закупках в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Как этап, предварительный отбор не может стать основанием к заключению контракта. По его итогам можно лишь составить перечень тех, кто имеет право участвовать в следующих этапах и из кого в итоге выберут поставщика. Но, по данным портала госзакупок, предварительный отбор оформляется заказчиками как самостоятельная процедура, при этом они указывают НМЦК будущей закупки и нет никаких оснований считать, что такой отбор не подменил собой последующий запрос котировок или конкурс.

То есть, на деле сравнивая 44-ФЗ и 223-ФЗ, некорректно говорить о недопустимом многообразии способов закупок в последнем. Закон о контрактной системе допускает не 11, а гораздо больше способов закупок, только они помещены в закон под названиями похожими до смешения.

Аукцион и единственный поставщик

Электронный аукцион является абсолютно доминирующим способом закупок по 44-ФЗ как по количеству проводимых процедур, так и по объему привлеченных бюджетных средств. В 2015 году на него пришлось 56 % процедур и 58 % средств. За 9 месяцев 2016 года показатели составили 58 % и 59 % соответственно (для карточек контрактов, в которых указан способ их заключения).

Рисунок 2.5

Аукцион в количественном выражении доминирует среди других способов закупки по 44-ФЗ

Доля от общего количества извещений, размещенных в 2015 году



Способы закупок по 44-ФЗ по количеству размещенных процедур, 2015 год

Таблица 2.2

Способ закупки	Количество процедур, ед.	Доля от общего количества процедур, %
Электронный аукцион	1 733 530	56,42
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	816 049	26,56
Запрос котировок	456 151	14,85
Открытый конкурс	33 825	1,10
Запрос предложений	12 973	0,42
Предварительный отбор	8 795	0,29
Конкурс с ограниченным участием	7 561	0,25
Открытый конкурс для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ)	1 516	0,05
Запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера (в соответствии со ст. 82 Федерального закона № 44-ФЗ)	499	0,02
Повторный конкурс	415	0,01
Электронный аукцион для заключения энергосервисного контракта	360	0,01
Конкурс для заключения энергосервисного контракта	224	0,01
Закрытый аукцион	198	0,01
Запрос котировок на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, а также проектных, изыскательских работ в отношении олимпийских объектов и строительству домов взамен земельных участков и объектов недвижимого имущества, изымаемых в целях размещения олимпийских объектов (ч. 15 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ)	122	-
Двухэтапный конкурс	112	-
Закрытый конкурс	100	-
Повторный конкурс с ограниченным участием	96	-
Запрос котировок для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан (в соответствии со ст. 76 Федерального закона № 44-ФЗ)	79	-
Запрос котировок для заключения энергосервисного контракта	53	-
Закрытый конкурс с ограниченным участием	9	-

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Рисунок 2.6

По сумме извещений тоже лидирует аукцион

Доля от общей суммы размещенных в 2015 году извещений, %



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Частота и финансовая значительность применения заказчиками других способов закупок представлена на рисунках 2.5 и 2.6.

Перечисленное выше наглядно показывает, что больше чем за 10 лет методы развития сферы закупок, которые разрабатывались последние годы, реализованы. Госзаказ преимущественно переведен в электронную форму, значительное количество процедур отбора поставщиков автоматизировано, НМЦК применяется, госзаказ доступен для всех желающих.

Как за рубежом?

В США и Великобритании основной способ конкурентных закупок — открытый конкурс. Он позволяет заказчику выбрать наиболее эффективное решение исходя из таких критериев, как цена, качество, квалификация и др.

Аукционы в целях закупок используются редко, так как они позволяют провести закупку только при условии детального описания продукции заказчиком, не допускающим предложение альтернативных (более эффективных и инновационных) решений.

При этом заказчик сам определяет и обосновывает выбранный способ закупки и несет ответственность за ее результат. Российский закон о контрактной системе жестко определяет случаи, когда заказчик вправе использовать тот или иной способ закупки, безотносительно возможным ее результатам и требует обеспечить корректность проведения процедуры, также без специальных требований к результату.

Способы закупок по 44-ФЗ по сумме размещенных процедур, 2015 год

Таблица 2.3

Способ закупки	Сумма размещенных процедур	Доля от общего количества процедур, %
Электронный аукцион	3 721 698	52,79
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	1 199 883	17,02
Запрос котировок	78203	1,11
Открытый конкурс	1232222	17,48
Запрос предложений	69162	0,98
Предварительный отбор	224	-
Конкурс с ограниченным участием	495242	7,02
Открытый конкурс для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ)	2703	0,04
Запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера (в соответствии со ст. 82 Федерального закона № 44-ФЗ)	1017	0,01
Повторный конкурс	13914	0,20
Электронный аукцион для заключения энергосервисного контракта	1855	0,03
Конкурс для заключения энергосервисного контракта	6223	0,09
Закрытый аукцион	26622	0,38
Запрос котировок на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, а также проектных, изыскательских работ в отношении олимпийских объектов и строительству домов взамен земельных участков и объектов недвижимого имущества, изымаемых в целях размещения олимпийских объектов (ч. 15 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ)	29	-
Двухэтапный конкурс	843	0,01
Закрытый конкурс	169826	2,41
Повторный конкурс с ограниченным участием	28311	0,40
Запрос котировок для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан (в соответствии со ст. 76 Федерального закона № 44-ФЗ)	36	-
Запрос котировок для заключения энергосервисного контракта	9	-
Закрытый конкурс с ограниченным участием	2069	0,03

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Однако, каковы последствия? Формат, в котором реализованы все эти задачи, и стал причиной серьезных диспропорций и финансово-экономических изъянов, которые выявлены в ходе проведенных эмпирических исследований: искажения принципов конкурентности, ложных ценовых сигналов, контрактацией между «своими», другими, речь о которых пойдет далее. Неизбежным результатом «аукционного крена» контрактной системы также стала значительная доля закупок у единственного поставщика.

223-ФЗ — источник новаций или брака в контрактной системе?

В 223-ФЗ нет требований к способам закупок, поэтому заказчики используют более 3300 способов определения поставщика. Более 40 % приходится на контракты с «единственным поставщиком», более 55 % на иные способы. Причина такого разброса состоит даже не в желании заказчиков схитрить, дело, скорее, в правилах русского языка, комбинаторике и методологии учета способов закупки на сайте www.zakupki.gov.ru: комбинация слов «открытый», «одноэтапный» и «конкурс» может дать 6 комбинаций по 3 слова.

По данным ЕИС, заказчики по 223-ФЗ большую часть средств размещают через закупки у единственного поставщика, запросы предложений, внутригрупповые закупки, конкурсы и запросы цен/котировок. Именно эти способы размещения заказов формируют топ из множества, которое использовали заказчики в 2015 году и за 9 месяцев 2016 года в рамках этого закона.

Впрочем, здесь снова усматривается конфликт внутри ЕИС. Договоры чаще всего заключаются по итогам закупок у единственного поставщика и так называемых «других способов», процедуры которых не раскрываются в положениях о закупке.

Именно так осваивалась большая часть средств в 2015 году и за 9 месяцев 2016 года.

Как системно и из года в год допускается такое расхождение между извещениями и договорами, между «планом» и «фактом»? Ни Минэкономразвития России, ни ФАС России, ни Минфин России ни разу не обратили внимания на проблему с контрактацией по 223-ФЗ в данном разрезе, во всяком случае публично. Между тем порядок здесь может и должен быть наведен быстро за счет технических и управленческих решений.

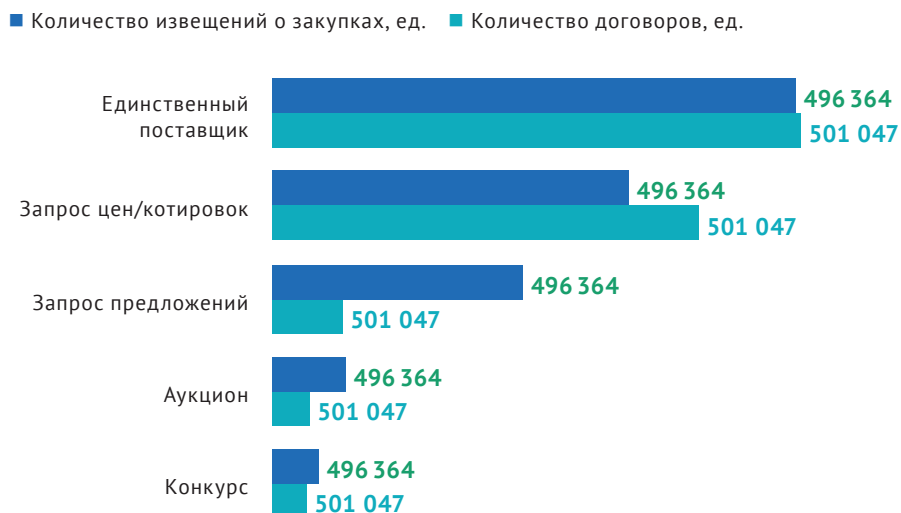
Ведомства ни разу не дали публичную оценку лучших практик по 223-ФЗ. Что хорошего придумали компании? Помогли ли применяемые в 223-ФЗ способы закупок получить хорошие контрактные результаты?

К примеру, компании применяют так называемые «переторжки», когда с поставщиками-претендентами на первые места заказчик ведет дополнительные ценовые переговоры, в ходе которых уточняет, можно ли еще снизить финальную цену контракта и если да, то под какие условия. Возможно, эту практику могут взять на вооружение другие государственные заказчики.

Кроме того, есть компании, которые по итогам аукциона не допускают автоматического заключения контракта с тем участником, который предложил наименьшую цену. В целях предупреждения демпинга исключаются самые низкие ценовые предложения, а медианные предложения проверяются и сопоставляются по неценовым

Количество способов закупок по 223-ФЗ в 2015 году

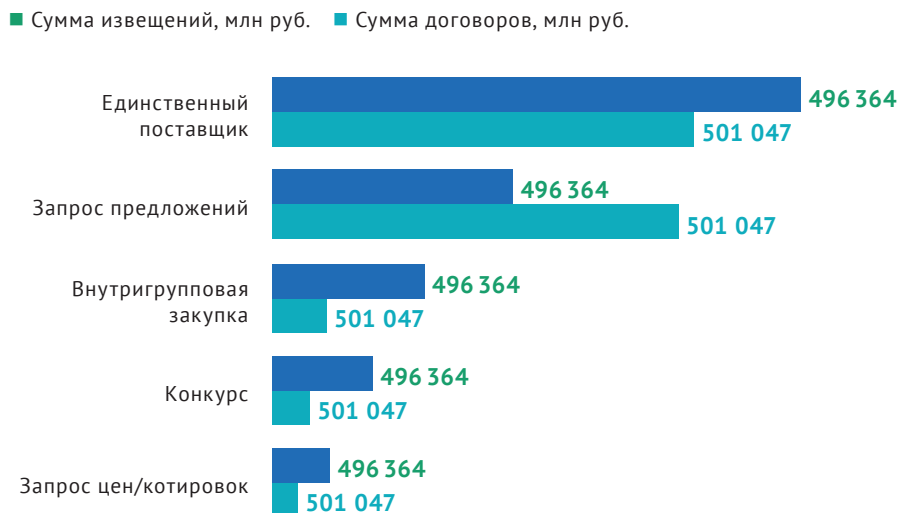
Рисунок 2.7



Источник: zakurki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Суммы по способам закупок по 223-ФЗ в 2015 году

Рисунок 2.8



Источник: zakurki.gov.ru, расчеты авторов доклада

условиям. Тем самым аукцион становится одним из этапов сложного способа закупки. Но несмотря на то, что предварительного анализа результатов закупок по 223-ФЗ сделано не было, обвинения в неэффективности этого закона высказываются постоянно.

Таблица 2.4

Способы закупок по 223-ФЗ по сумме размещенных процедур, 2015 год

Способ закупки	Кол-во		% от количества		Сумма, млн руб		% от суммы	
	2015	2016*	2015	2016*	2015	2016*	2015	2016*
Единственный поставщик	496364	410308	40,43	41,98	10477930	6888958	45,77	45,72
Запрос предложений	237866	179559	19,37	18,37	4769810	2592464	20,83	17,21
Внутригрупповая закупка	2446	2579	0,20	0,26	3013878	1967359	13,16	13,06
Конкурс	44209	32087	3,60	3,28	1993878	1512496	8,71	10,04
Запрос цен/котировок	338262	261253	27,55	26,73	1145310	976427	5,00	6,48
Аукцион	69968	65966	5,70	6,75	693689	794450	3,03	5,27
Безальтернативная / неконкурентная / прямая / без процедур	2306	1664	0,19	0,17	371252	84589	1,62	0,56
Переговоры	3226	2384	0,26	0,24	164288	75868	0,72	0,50
Простая/упрощенная закупка	2631	2547	0,21	0,26	63321	66743	0,28	0,44
Тендер	2726	1463	0,22	0,15	42714	24709	0,19	0,16
Редукцион	5450	1389	0,44	0,14	39615	24522	0,17	0,16
Прямая закупка	3816	3927	0,31	0,40	34690	16943	0,15	0,11
Приглашение делать оферты	4044	1020	0,33	0,10	9905	15655	0,04	0,10
Квалификационный / предварительный отбор	1077	1202	0,09	0,12	9148	4494	0,04	0,03
Мелкая закупка	9400	7104	0,77	0,73	4634	3990	0,02	0,03
Формирование конкурентного листа	272	681	0,02	0,07	4277	3244	0,02	0,02
Маркетинговое исследо- вание/мониторинг	1071	446	0,09	0,05	4001	2561	0,02	0,02
Выбор из прайс-листа	182	204	0,01	0,02	625	436	0,00	0,00
Конкурентный отбор	117	134	0,01	0,01	448	159	0,00	0,00
Сравнение цен	482	117	0,04	0,01	123	84	0,00	0,00
Аварийная / экстренная закупка	26	6	0,00	0,00	33	8	0,00	0,00
Другие способы	1814	1269	0,15	0,13	51204	11206	0,22	0,07

Государство платит дорожке? Особенности цены в госзаказе

НМЦК против рынка

Начальная (максимальная) цена контракта или цена контракта с единственным поставщиком (НМЦК) серьезно ограничивает эффективность всей системы закупок. В российском законодательстве о контрактной системе ценообразование полностью привязано к понятию НМЦК.

По действующим правилам, заказчик самостоятельно определяет цену закупки. Причем он должен не просто обосновать структуру цены или диапазон цен, а назвать ее точное — денежное выражение. Такая модель противоречит сути рыночных отношений: на самом деле не заказчик, а поставщик знает, сколько стоит его товар или услуга и из чего складывается стоимость.

Цена — производное от бизнес-модели конкретного поставщика, поэтому заказчик, определяя НМЦК, может лишь выдвигать предположения о возможных издержках. Чаще всего он складывает себестоимость гипотетических затрат подрядчика по предмету контракта. Но цена и себестоимость продукции не одно и то же, хотя и связаны друг с другом. Цена учитывает все аспекты бизнеса: маркетинговую и логистическую политику, масштаб производства, целевую рентабельность, рыночную конъюнктуру и другие факторы. Поставщик контролирует эти процессы, потому он может управлять ценой проще и результативнее, чем заказчик. Но поставщик выведен из процесса определения НМЦК: в государственных закупках ценовые переговоры запрещены²⁵.

НМЦК определяется до и вне процедур закупки, без переговоров с поставщиками и существует в единственной формуле — твердая фиксированная цена контракта (цена за единицу). При назначении НМЦК 44-ФЗ предлагает опираться на ценовые предложения от произвольно выбранных поставщиков и цены найденных исполненных контрактов. Содержательные маркетинговые исследования для определения НМЦК не проводятся: они требуют серьезных компетенций, доступа к базам данных и времени, а большинство госзаказчиков (ЛПУ, вузы, детские сады и т. д.) такими ресурсами не располагают.

Бременем на цену поставщика ложатся дополнительные требования 44-ФЗ к обеспечению закупок. Работая с государством, поставщик должен доказать свою состоятельность — предоставить обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта (банковские гарантии и пр.). В контракте предусмотрены штрафы и пени, есть вероятность судебных издержек, отложенных по срокам платежей, как правило, отсутствует авансирование и т. д. Если выясняется, что заказчик неправильно рассчитал цену и затраты по контракту превысили плановые расчеты, цена не корректируется. Риск непредвиденных расходов и неучтенных объемов наравне с другими включается в начальную цену.

«Конкурсы — это затраты и головная боль как для заказчика, так и для исполнителя. Один из наших клиентов попросил подсчитать, во сколько ему обходится подготовка тех или иных конкурсов, чтобы понять, начиная с какой суммы контракта вообще стоит заниматься тендером. Получилось, что при цене контракта ниже пяти миллионов рублей оверчарж не стоит выделки: возможная экономия в конкурсе будет меньше затрат на его организацию».

*Георгий Генс,
владелец холдинга «ЛАНИТ»,
интервью HBR, 19 сентября
2016 года*

Одна из системных ошибок существующей контрактной системы — некорректное использование механизма НМЦК. Переход от установки заказчиком стартовой цены к ее определению участниками закупки на основе себестоимости продукции позволит закупать товары и услуги по рыночным ценам. Это исключит многочисленные случаи завышения цен, снизит расходы на организацию закупки, облегчит и ускорит ее проведение.

*Кирилл Кузнецов,
руководитель Центра эффективных
закупок «Tendery.ru»*

Перечисленные факторы толкают цену государственных закупок вверх — заказчик пытается манипулировать себестоимостью продукции, поставщики стараются заложить в цену все возможные обременения и риски. Иначе они просто не придут в госзаказ.

Все споры — в суде

В арбитражной практике в последние годы появилась категория заведомо неперспективных судебных исков. Заказчики предъявляют их поставщикам по итогам внешних проверок со стороны контрольных органов. Чаще всего подобные судебные разбирательства являются вынужденными для сторон контракта. Те претензии, которые контролеры предъявляют заказчикам²⁶, заказчики транслируют дальше по контрактной цепочке. Любопытно, что судами эти иски удовлетворяются далеко не всегда, чаще претензии признаются беспочвенными²⁷. Но поставщики всерьез оценивают риски «неожиданных» судебных разбирательств и издержек, закладывая и эти риски в цену при решении, участвовать ли им в государственных закупках.

Мы предлагаем

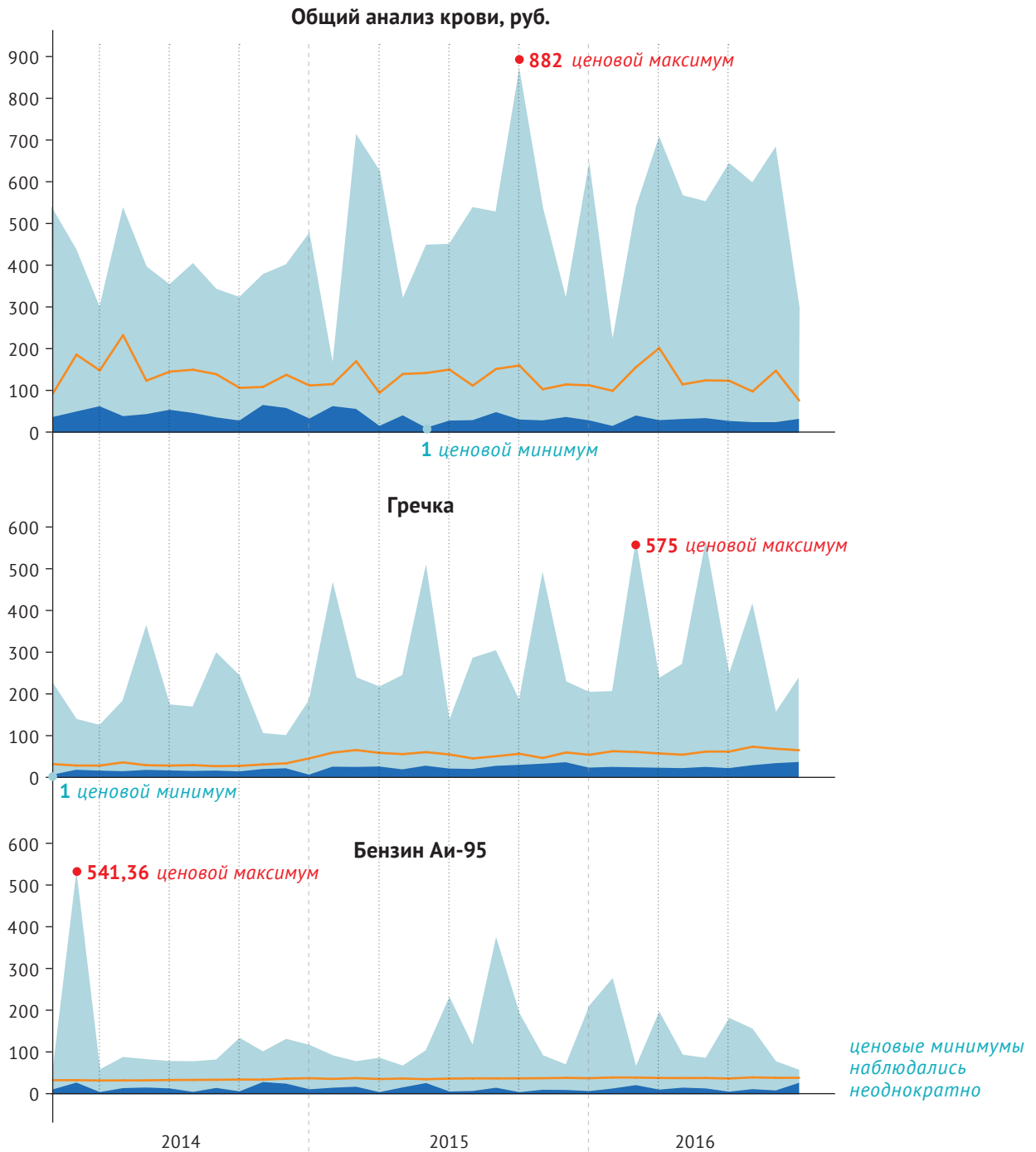
Изменить принципы ценообразования в контрактной системе: отказаться от безусловной публичной декларации начальной (максимальной) цены контракта, расширить формулы фиксированных цен, определить правила закупки за единицу стоимости, а также создать функционал публичного мониторинга цен госзакупок и госзаданий.

Ввести право на переговоры между заказчиками и поставщиками, определить общий порядок их проведения и документирования.

Мониторинг цен на разные виды товаров и услуг

Рисунок 2.9

■ Максимальная цена ■ Минимальная цена ■ Средневзвешенная цена



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Мы предлагаем

Провести централизацию типовых закупок стандартной продукции в рамках госзаказа. Поэтапно перевести их на технологическую платформу «электронного магазина». Перевести типовые закупки стандартной продукции заказчиков 223-ФЗ на платформу «электронного магазина» на принципах добровольности.

«Электронный магазин» позволит провести реальное нормирование и каталогизацию потребностей, управлять номенклатурой госзаказа, внедрять инновационные технологии, проводить

промышленную (инновационную) политику, обеспечить открытость мелких закупок и подконтрольность централизованных структур – организаторов «электронного магазина».

Экономия на масштабе, оптовые скидки, профессиональная логистика, автоматизация операций, роботизация склада и иные современные производственные технологии гарантируют экономичность, ритмичность и своевременность централизованных поставок.

Неформальные отношения

Цена в государственных закупках возникает вне контрактных отношений. Госзаказчик должен определять и обосновывать НМЦК в одиночку, хоть и недостаточно компетентен для этого. Ценовые риски, согласно закону, целиком несет поставщик. Такая модель толкает обоих к выстраиванию «особых отношений».

Поставщик заинтересован идти на уступки по цене лишь в том случае, если знает, что входит в short-лист потенциальных исполнителей контракта. Находясь вне реального отбора, компания не будет мобилизовать внутренние резервы и пытаться оптимизировать риски. Хорошо иллюстрирует ситуацию запрос ценовых предложений по 44-ФЗ: часто поставщики вовсе игнорируют подобные запросы, потому что они понимают, что победитель predetermined, а запрос — формальное исполнение процедур. Еще одна причина отказов: участникам рынка проще и дешевле не связываться с госзаказом, чем пытаться выполнить все требования, принять все риски и дать снижение цены на торгах.

Конструкция твердой фиксированной цены провоцирует поставщика на агрессивный стиль исполнения контракта и ведет к тому, что качество товара или услуги, своевременность поставок, готовность найти решение неожиданной проблемы — все, что действительно важно для обеспечения общественных нужд, уходит на второй план. Поставщик мотивирован выполнить обязательства быстро и дешево, какой бы высокой или даже завышенной ни была цена. Это — контрактная аксиома, поэтому в мировой практике контракты с твердой фиксированной ценой применяются в ограниченном числе случаев, с соблюдением перечня обязательных условий и чаще всего после проведения переговоров.

В отечественном госзаказе переговоры по предмету, стоимости и условиям контракта, конечно, тоже идут, но неофициально. Риски, связанные с исполнением

требований законодательства о закупках, толкают обе стороны контракта в «серую зону» и создают почву для коррупции. К примеру, зачастую в тендере участвуют несколько аффилированных компаний, которые дают минимальное снижение НМЦК, в результате побеждает та, чья цена оказалась на доли процентов ниже.

Еще один существенный минус российской контрактной системы — приоритет простых сделок. Когда государство покупает какой-либо товар или услугу, то продлить такой договор нельзя. Исполнение контракта (за исключением долгосрочных контрактов по государственным программам) должно уложиться в бюджетный год. Но сроки госконтрактов, как правило, значительно короче инвестиционного цикла компании. Игроки, не связанные с заказчиком «особыми отношениями» и неформальными договоренностями, не могут быть уверены, что выиграют следующую поставку или подряд. Все вложения в модернизацию оборудования или обучение сотрудников они делают на свой страх и риск. Поэтому не аффилированные с заказчиком компании чаще всего стремятся немедленно извлечь выгоду из госконтракта и даже не пытаются развивать нужные компетенции.

Демпинг

Самое низкое ценовое предложение поставщика — главный критерий отбора для большинства покупателей во всем мире. Не исключение — российский заказчик и его контролер. Хотя при подведении итогов конкурса цена может быть скорректирована балльными оценками, а на аукционе — отклонением вторых частей заявок, формальная логика 44-ФЗ такова: кто предложил наименьшую цену, тот получает контракт.

Должна ли «слишком низкая» цена насторожить и стать основанием для отклонения заявки? Только не в 44-ФЗ.

В российском законодательстве о закупках нет определения демпинга, но если цена снижена ниже фиксированного процента от НМЦК, она признается демпинговой. Может ли участник процедур отбора реализовать свое предложение, никто не анализирует. Ему предлагается заплатить повышенное обеспечение исполнения контракта и приступить к работе. Поставщик рационален: чтобы не платить повышенного обеспечения, лучше не предлагать значительных скидок.

Демпинг создает дополнительные риски для контрактной системы. К примеру, компании, располагающие свободными оборотными средствами, могут агрессивно выдавливать конкурентов с рынка, снижая цены ниже разумного уровня.

Анализ показал, что вклад демпинга в дестабилизацию контрактной системы и подавление рыночных стимулов ее развития — существенный. В 2015 году около 17 % контрактов на общую сумму НМЦК 556 млрд руб. были заключены с поставщиками, предложившими снижение от НМЦК на 25 % и более. Сумма цен заключенных демпинговых контрактов составила 229 млрд руб. За 9 месяцев 2016 года²⁸ показатели даже ухудшились (18 %, НМЦК 458 млрд руб., сумма цен контрактов —

156 млрд руб.). При этом начальные (максимальные) цены закупки были обоснованы заказчиками.

Повышенное обеспечение контракта при демпинге невольно подталкивает систему закупок к верхним значениям цен. Сейчас уже непонятно, демпинговые цены — действительно слишком низкие или их высокая доля иллюстрирует общую завышенность цен госзакупок.

В госзаказе опасно быть уступчивым: ориентир в виде цены заказчика удерживает поставщиков от «слишком эффективных» контрактных решений. В проигрыше априори оказываются инновационные компании, у которых свободных денег нет, но есть идеи, как оптимизировать расходы, и понимание, как их реализовать. Не востребовано конкурентное преимущество компаний с низкими постоянными и накладными расходами.

Анализ показал, что государство редко получает ценовые уступки от поставщиков. В 2015 году и за 6 месяцев 2016 года далеко не все контракты были заключены со снижением цены. Цена снижалась примерно в половине случаев закупок. Это очень тревожный сигнал. В 2015 году из размещенных заказчиками извещений 3 млн дошли до этапа отбора и не были отменены. Из них менее 1,5 млн извещений имеет увязанные с ними контракты, цены которых ниже НМЦК. За 9 месяцев 2016 года показатели составили 2 млн и 1 млн извещений соответственно. Остальные контракты либо заключены по НМЦК, либо портал госзакупок не содержит достоверной информации об одном из их ценовых параметров.

Как за рубежом?

В контрактных системах других стран тоже нет строгого определения демпинга или аномально заниженного ценового предложения. Есть, к примеру, указание Еврокомиссии на то, что демпингом при оказании услуг считается ценовое предложение, исходя из которого нельзя предположить, что сделавший его участник намерен оказать услугу²⁹.

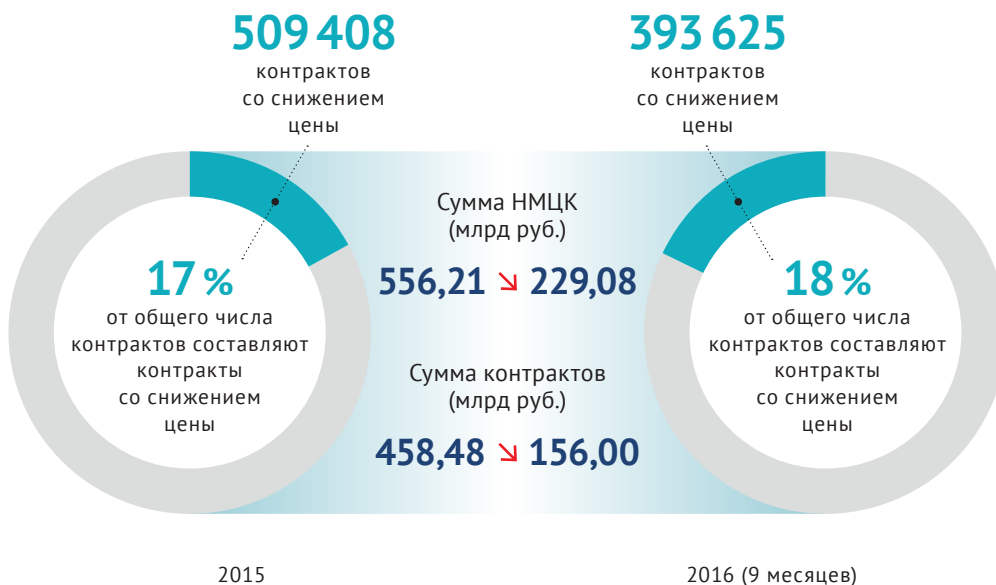
Большинство документов и судебных решений стран Евросоюза устанавливают, что поставщик имеет право предложить низкую цену, а заказчик обязан не допустить победы тех участников, которые скорее всего будут исполнять контракт за счет снижения качества работ, пренебрежения социальными обязательствами и за счет других правонарушений. Ценовые предложения с ано-

мально низкими ценами проверяют внимательно, чтобы исключить использование государственных контрактов в целях отмыwania преступных доходов.

Даже там, где демпинговое расследование увязано с процентами снижения цены, эти проценты рассчитываются от среднего значения цены всех предложений. К примеру, в Бельгии, Франции, Италии, Португалии, Испании и Греции аномально низкими принято считать отклонения в диапазоне от 10 % до 15 % от средней цены³⁰. В большинстве случаев данное правило применяется, если заказчик не сообщает участникам пороговое значение бюджета закупки или другие сведения, объясняющие аномальное снижение.

Контракты со снижением цены на 25 % и более относительно НМЦК, 44-ФЗ

Рисунок 2.10



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Если снижение от НМЦК все же происходит, основная масса этих закупок — более 40 % — завершается уменьшением цены в диапазоне буквально от 0+ % до 9 % НМЦК.

Мы предлагаем

Повысить значимость ценового предложения при отборе поставщиков через модернизацию процедур аукциона и конкурса, привести их в соответствие с модельным законом ЮНСИТРАЛ о публичных закупках.

Ввести предусмотренные ЮНИСТРАЛ анти-демпинговые меры, например недопущение заключения государственного контракта с заведомо недобросовестным участником.

Нулевые контракты

Один из парадоксов действующей контрактной системы — так называемые «нулевые» контракты, когда поставщик готов оказывать услугу бесплатно или за ничтожную сумму (например, за рубль). Они возникают в контрактной практике по нескольким причинам. Чаще всего после тактической ошибки поставщика при снижении цены на аукционе. Это, как правило, происходит, когда участники опускают цену ниже разумного предела. После выигрыша поставщик и заказчик заключают и сразу же расторгают контракт по соглашению сторон.

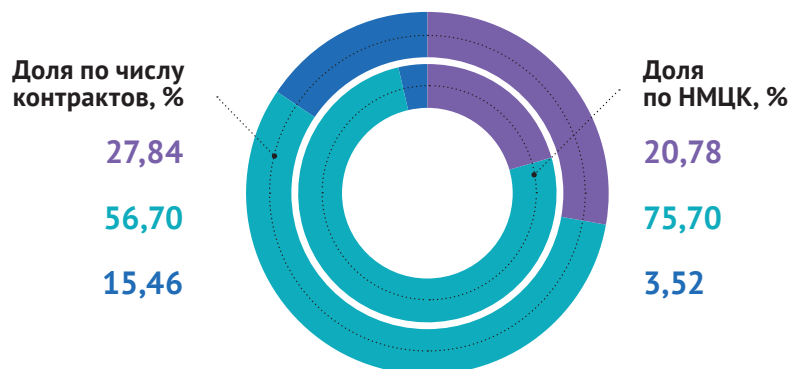
Если заключение договора и расторжение происходит практически одновременно, ЕИС допускает ошибочное указание цены — ноль (0,00) рублей³¹. Система пропускает подобные ошибки, несмотря на то, что в нее загружаются и данные о цене победителя, и контракт с самим победителем. Информация о цене, содержащаяся в карточке контракта, может противоречить информации в самом контракте, прикрепленной к этой карточке³².

Вторая причина связана с ошибками ЕИС при отображении статуса контракта: исполнение, исполнение завершено, исполнение прекращено. Сведения о расторгнутом контракте, по которому не произведено ни одной транзакции могут быть представлены в системе как контракт с «нулевой» ценой. Это позволяет скрыть брак в работе контрактной службы. Кроме того, ЕИС не фильтрует размещаемые заказчиком данные³³, отображая их с нарушением элементарной хронологии событий³⁴.

Рисунок 2.11

Типы нулевых контрактов и их соотношение, 2015 год

- Действительно нулевые (заключены на сумму 0 рублей)
- Ненулевые (расторгнутые либо некорректно заполненные).
- Цена по документам неизвестна



Распределение действительно нулевых контрактов по категориям (кроме финансовых контрактов), 44-ФЗ, 2015 год

Таблица 2.5

Категория (группа кода ОКПД)	Наименование категории	Доля от числа настоящих нулевых, %
64	Услуги почты и электросвязи	14,81
74	Прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	12,96
70	Услуги, связанные с недвижимым имуществом	11,73
50	Услуги по торговле, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств и мотоциклов, услуги по розничной торговле моторным топливом	7,41
75	Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения	5,56
51	Услуги по оптовой торговле, включая торговлю через агентов, кроме услуг по торговле автотранспортными средствами и мотоциклами	4,94
60	Услуги сухопутного транспорта и транспортирования по трубопроводам	4,32
2	Продукция лесоводства, лесозаготовок и связанные с этим услуги	4,32
45	Работы строительные	4,32
85	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	2,47
40	Электроэнергия, газ, пар и горячая вода	2,47
90	Услуги по удалению сточных вод и отходов, улучшению санитарного состояния и аналогичные услуги	2,47
33	Изделия медицинские	2,47
52	Услуги по розничной торговле, кроме услуг по торговле автотранспортными средствами и мотоциклами, услуги по ремонту бытовых изделий и предметов личного пользования	2,47
63	Услуги транспортные вспомогательные и дополнительные, услуги туристических агентств	1,85
93	Услуги персональные прочие	1,85
80	Услуги в области образования	1,23
41	Вода собранная и очищенная, услуги по распределению воды	1,23
72	Программные продукты и услуги, связанные с использованием вычислительной техники и информационных технологий	1,23
92	Услуги по организации отдыха, развлечений, культуры и спорта	1,23
96	Различная продукция, произведенная частными домашними хозяйствами для собственного потребления	1,23
15	Продукты пищевые и напитки	1,23
37	Вторичное сырье	0,62
61	Услуги водного транспорта	0,62
67	Вспомогательные услуги в сфере финансового посредничества	0,62
81	Услуги по обслуживанию зданий и территорий	0,62
1	Продукция и услуги сельского хозяйства и охоты	0,62
49	Услуги сухопутного и трубопроводного транспорта	0,62
24	Вещества химические, продукты химические и волокна химические	0,62
91	Услуги общественных организаций, не включенные в другие группировки	0,62
30	Офисное оборудование и вычислительная техника	0,62
55	Услуги гостиниц и ресторанов	0,62

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Третья причина объясняет, как возникают подлинно «нулевые» контракты, по условиям которых поставщик обязуется выполнить работы или поставить товар бесплатно³⁵.

30 % выгруженных «нулевых» контрактов за 2015 год составляют финансовые контракты. В основном на предоставление услуг, связанных с открытием и ведением банковских счетов. Подавляющее большинство таких контрактов действительно нулевые, то есть изначально заключаются на сумму, равную нулю или к нему близкую.

Среди нефинансовых, но при этом действительно заключенных на нулевые суммы контрактов за 2015 год можно выделить несколько основных категорий. Категории выделяются в соответствии с группами кодов продукции (для 2015 года — ОКПД и ОКПД2). Наиболее часто встречаются контракты на услуги почты и электросвязи (14,8 %). Далее следуют «прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью» — почти 13 %. 11,7 % «нулевых» контрактов — по услугам, связанным с недвижимым имуществом.

Также в числе нефинансовых «нулевых» контрактов встречаются договоры, связанные со строительством (4,3 %), лесоводством и лесозаготовками (4,3 %), с закупками электроэнергии, газа и пара, с горячим водоснабжением (2,5 %), медицинскими изделиями (2,5 %). Можно отметить, что в общей сложности категории, так или иначе подразумевающие предпринимательскую и торговую деятельность, составляют 25,31 %.

Само существование бесплатных работ в интересах общества логично, но такие работы не предмет контрактной системы, они существуют по правилам волонтерства, благотворительности. «Нулевые» контракты представляют собой самый крайний, запредельный демпинг, свидетельствующий о том, что экономическая природа сделки искажена.

В 2015 году заключено 1890 «нулевых» контрактов. НМЦК данных закупок, указанная в извещениях — 1,19 млрд руб. За 9 месяцев 2016 года показатели составили 1109 контрактов и 706 млн руб. соответственно.

Наличие «нулевых» контрактов — тревожная тенденция в экономике контрактной системы. «Нулевые» контракты изначально являются одним из доказательств искажения ценообразования и иллюстрацией бесхозяйственности, существованию которой не препятствуют формальные процедуры размещения заказа. Так, оказание финансовых услуг по размещению бюджетных средств является выгодным для банков бизнесом. Фактически государство не покупает, а продает финансовые возможности, а потому имеет право разделить с банком выгоды от такой сделки. Продажей, а не закупкой является право расчистки и иного хозяйственного освоения участков земли, прилегающих к государственным объектам. К примеру, древесина, торф, глина, верхний слой плодородной почвы и иные ресурсы с таких участков продаются.

В целом «нулевые» контракты — это свидетельство того, что в контрактной системе потенциальные доходы общества превращаются подчас в неэффективные расходы налогоплательщиков.

Закупки по отраслям

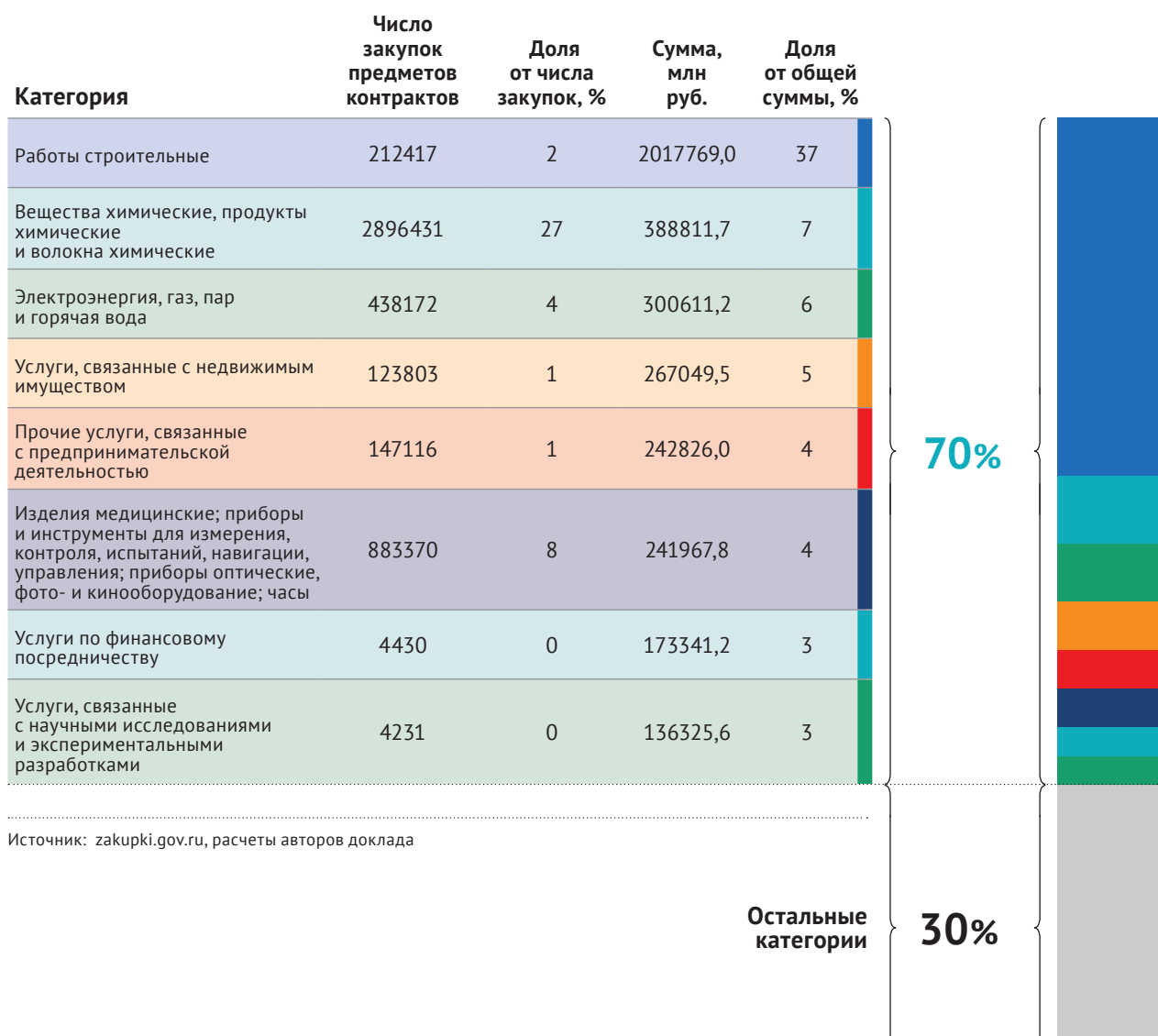
В России через закупки реализуется значительная часть мероприятий госпрограмм, на которые расходуется около 70 % федерального бюджета. В силу масштаба распределяемых в рамках контрактной системы ресурсов, обширной географии и разнообразия товарной номенклатуры государственного спроса госзаказ и закупки госкомпаний, без сомнения, дают ориентиры для формирования и корректировки межотраслевых балансов.

Закупки позволяют сделать реальный отраслевой срез российской экономики.

Бюджет программ на инновационное развитие и модернизацию составляет почти 2 трлн руб. Мероприятия, заложенные в эту сумму, по замыслу разработчиков,

Группы продукции по видам экономической деятельности, 44-ФЗ, 2015 год

Рисунок 2.12



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

не только позволят России оставаться мировым лидером в энергетическом секторе, добыче и переработке сырья, но и создадут несырьевую конкурентоспособную экономику. Результатом освоения этих денег, по плану, станет формирование условий для массового появления новых инновационных компаний во всех ее секторах, и в первую очередь в сфере экономики знаний.

В 2015 году больше всего бюджетных средств ушло на восемь групп продукции по видам экономической деятельности³⁶. В их числе: строительные работы (класс 45), фармацевтические препараты, продукция медицинского назначения, расходные материалы и медицинское оборудование (классы 24 и 33), электроэнергия, газ, пар и горячая вода (класс 40), услуги, связанные с недвижимым имуществом (класс 70), юридические, аудиторские услуги, консультации в области налогообложения и бухгалтерского учета (класс 74), финансовые услуги (класс 65), НИРы и НИОКРы (класс 73). На них было привлечено 70 % от всех бюджетных средств по госзаказу³⁷, или 3 768 млрд руб.

В структуре лидирующих направлений первую строчку занимают строительные работы. На них направили более 2 трлн руб., а это 53 % от средств, консолидированных по восьми названным выше группам продукции, или 37 % от общей суммы госзаказа, в 2015 году, согласно информации портала госзакупок.

На прочие 55 групп продукции было израсходовано соответственно 1,6 трлн руб. (31 % от суммы госзаказа). Эти деньги были направлены на услуги в области образования (класс 80), пищевые продукты (класс 12), мебель (класс 36), услуги по удалению сточных вод и отходов, улучшению санитарного состояния (класс 90), программные продукты (класс 18), услуги по организации отдыха и развлечения (класс 15), офисное оборудование и вычислительную технику (класс 23), бумагу и изделия из бумаги (класс 22) и другие.

Контрактная система в основном укрепляет строительный комплекс страны, а также ТЭК, коммунальную инфраструктуру, компании, работающие в области недвижимости, здравоохранения и оказания медицинских услуг, финансово-кредитные (банковские) организации, консалтинговые и исследовательские структуры.

Общественные финансы укрепляют поставщиков товаров, услуг и работ ТЭК, ЖКХ, стройки, недвижимости, банков – традиционных для российской экономики игроков. На долю этих секторов экономики приходится 51 % госзаказа.

На долю традиционных для российской экономики игроков (поставщиков товаров, услуг и работ ТЭК, ЖКХ, стройки, недвижимости, банков) приходится 51 % госзаказа.

Причем стройка и недвижимость не только занимают верхние строчки топ-листа наиболее значимых объектов госзаказа, но и привлекают в контрактную систему больше всего участников. В 2015 году поставщиками по этим группам стали более 90 тыс. организаций.

ТОП-поставщики театров

Рисунок 2.13



Инфраструктура, здания и сооружения — важный фактор экономической деятельности, но пропорции привлечения общественных финансов в их создание, поддержание и развитие нарушают эффективные пропорции отраслевого развития.

Востребованными, социально чувствительными объектами для контрактной системы являются закупки в целях обеспечения нужд сферы здравоохранения. Фармацевтическая, медицинская и прочая продукция для этой сферы в 2015 году была приобретена на сумму порядка 630,8 млрд руб., или около 11 % от всего госзаказа.

Согласно расчетам авторов доклада, средства, выделяемые на развитие приоритетных, инновационных отраслей и сфер экономики, транзитом уходят к строительному, топливно-энергетическому, коммунальному, риэлторскому и банковскому бизнесу. Это подтверждают и конкретные кейсы.

В 2016 году авторами доклада проведено исследование закупок театров России. Было установлено, что театры расходуют значительные суммы средств на непрофильные виды деятельности и работы: строительные работы, услуги охраны и уборки помещений, услуги по передаче электроэнергии и по аренде нежилого недвижимого имущества. Контракты на 5,4 млрд руб., или 56 % от общего объема заключенных в 2015 году договоров, были профильными для театральной сферы: их предметом были услуги режиссеров, актеров, музыкантов-исполнителей, услуги представителей творческих профессий, художников, декораторов и оформителей, скульпторов и карикатуристов, которые предоставляются на индивидуальной основе. Однако 4,2 млрд руб., или 44 % всех контрактов 2015 года, были направлены на непрофильные для театральной сферы виды деятельности, в частности на строительство.

В ТОПе компаний — театральных поставщиков, за редким исключением компаний, специализирующихся на сценическом проектировании, сценическом оборудовании, реставрационно-строительных работах, — энергетики, охранные предприятия, строительные компании, интеграторы в области технического оснащения телевизионных комплексов. Это организации, для которых театральная деятельность не является профильной и которые не относятся к отрасли культуры. В первые три квартала 2016 года ситуация выглядела так же (см. рис. 2.13).

От простой сделки к типологии контрактов

Российская система госзаказа почти целиком построена на простых сделках. Тем временем теория контрактов в экономике давно ушла от классического понимания контракта как простой сделки. В 2016 году Оливер Харт и Бенгт Холмстрём получили Нобелевскую премию по экономике за вклад в теорию контрактов. Ученые описывали сложные контрактные схемы и потенциальные ловушки в них.

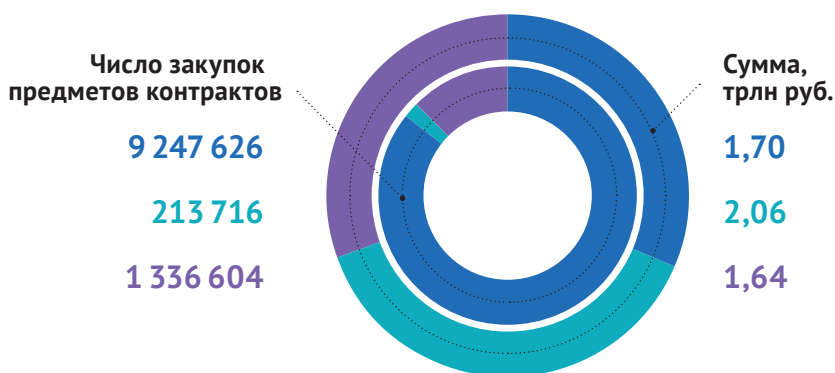
Это еще раз доказывает, что отношения между госзаказчиком и поставщиком становятся все более сложными и работать в рамках обыкновенного разового контракта чаще всего неэффективно. Но в российской экономической теории термины «контракт», «договор», «сделка», а иногда и «соглашение» все еще используются как синонимы, вне их экономического и правового содержания. Так, после введения в действие контрактной системы заказчики некоторых регионов (к примеру, Москва) стали заключать контракты, а других (к примеру, Оренбургская область) — гражданско-правовые договоры. Но отличий между ними, кроме названия документа, нет.

Для российской контрактной системы основная отличительная черта госконтракта — источник финансирования. Если заказчик расходует бюджетные средства, то договор заключают и исполняют по специальным требованиям. В 44-ФЗ особенности госконтракта являются производными от процедур его заключения и некоторых обязательных условий, к примеру штрафов. Предполагается, что госконтракт всегда направлен на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Однако единственным лицом, которое решает, что относится к государственным (муниципальным) нуждам, а что нет, является заказчик³⁸. Подтверждения, согласования, обоснования или иной проработки заказчиком

Поставки товаров, работы, услуги, 44-ФЗ, 2015 год

Рисунок 2.14

- Поставки товаров (исключая программное обеспечение)
- Строительные работы
- Услуги, включая поставки программного обеспечения



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

предмета контракта с тем, чтобы закупка в наиболее точной степени отвечала критерию обеспечения государственных и муниципальных нужд — нет.

В российской контрактной системе есть лишь три типа государственных контрактов: на поставку товаров (договор купли–продажи)³⁹, оказание услуг (договор возмездного оказания услуг) и выполнение работ (договор подряда).

Мы предлагаем

Внедрить новые формы контрактов: рамочные соглашения, контракты с оплатой по конечному результату, контракты с автоматической оплатой поставки и иные.

Правила описания предмета госконтракта, его условий, порядка приемки результатов и других процессов одинаковы для всех трех типов (есть лишь несколько особенностей, зависящих от способа выбора поставщиков, но не от типа контракта).

В госзаказе и прочих закупках сейчас существует контракт вообще, независимо от того, поставка это, оказание услуг, выполнение работ или иные виды взаимодействия и обмена между государством и бизнесом. Например, нет отдельных правил (положений), по которым госзаказчики берут в аренду недвижимое имущество. Не описан в качестве самостоятельного энергосервисный контракт, хотя правила его заключения и условия есть в ст. 108 44-ФЗ. Трансфертные договоры, франчайзинг, долгосрочные соглашения, рамочные

соглашения и иные современные типы контрактов оказались вне сферы правового регулирования.

На основе упрощенной типологии госконтрактов обсуждается создание библиотеки типовых контрактов (типовых условий контрактов). Но речь идет не о праве заказчика воспользоваться шаблонным решением⁴⁰, а о создании нормы, обязывающей заказчика вне зависимости от конкретной закупочной ситуации применять заранее заданные условия контрактов.

Типовые контракты, согласно действующему подходу, состоят из постоянной и переменной части. Последняя предполагает выбор одного или нескольких вариантов условий из предложенного перечня и возможность внести информацию об условиях конкретной закупки. Но нужно учитывать, что поля для внесения информации уже заданы и речь идет только об уточняющих и конкретизирующих сведениях.

Подобная жесткая конструкция библиотеки типовых контрактов не учитывает фундаментального свойства любого договора — его неполноту. В реальной жизни составить контракт, учитывающий все возможные обстоятельства, нельзя.

К тому же регулярно появляются новые нетиповые виды контрактов, потому что попытки загнать государственный и муниципальный заказ в строгие рамки типового договора препятствуют развитию инноваций, технологичных компаний и повышают издержки государства.

Часть 3

**География
закупок.
Контрактная
изолированность
регионов**

Контрактная система характеризуется существенными региональными диспропорциями: денежные средства зачастую распределяются по стране самым неожиданным образом, независимо от наличия в том или ином регионе собственной производственной базы либо федеральных дотаций, прочих объективных производственных и контрактных факторов.

Центроориентированная региональная политика

При распределении госзаказа ожидаемо доминируют столичные регионы в лице двух крупнейших по населению и экономике субъектов федерации: московским и Санкт-Петербургским поставщикам дается значительная часть региональных контрактов. Сильнее всего столичное влияние в 7 регионах — Ленинградской области, Краснодарском крае, Карелии, Калужской области, Чукотском автономном округе, Новгородской области и Московской области. Более 50 % средств их регионального госзаказа в 2015 году ушло в Москву и Санкт-Петербург⁴¹.

К примеру, 54,7 % средств госзаказа Чукотского автономного округа достается поставщикам из Москвы и Санкт-Петербурга, притом, что это самый удаленный от столиц регион России.

Еще в 34 регионах доля московских и Санкт-Петербургских поставщиков превышает отметку в 20 %, а в среднем на них приходится примерно 30 % всего объема госзаказа в этих субъектах.

На примере контрактной системы, подтверждается вывод о том, что Москва стала не только управленческим и финансовым, но и хозяйственным центром России. Поставщики из столицы получают 66,4 % госконтрактов в Краснодарском крае, 56,5 % — в Калужской области, 54,4 % — на Чукотке, 50,9 % — в Московской области и почти 40 % — в Крыму. Еще в 30 регионах доля Москвы в госзаказе составляет от 20 до 39 %.

Более **50 %** средств регионального госзаказа Калужской, Ленинградской, Новгородской и Московской областей, Краснодарского края, Республики Карелия и Чукотского АО в 2015 году ушло в Москву и Санкт-Петербург.

У Санкт-Петербурга также есть регионы — источники контрактов для Санкт-Петербургских поставщиков. Их хоть и меньше, чем у московских, но они явно прослеживаются в Северо-Западном федеральном округе. Санкт-Петербургские поставщики доминируют в Ленинградской области, кроме того, на Санкт-Петербург приходится 51,5 % заказов в Карелии и 26,1 % в Вологодской области. Однако в Новгородской, Мурманской, Архангельской, Псковской областях и в Коми позиции московских поставщиков сильнее. За пределами федерального округа влияние Санкт-Петербурга еще ниже. К примеру, в Ростовской области доля его поставщиков не превосходит 2 % от всех государственных и муниципальных средств по госзаказу.

Сами города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург — давно стали замкнутой агломерацией, их экономики тесно переплетены с экономиками Московской и Ленинградской областей. 93,2 % Санкт-Петербургского и 79,6 % московского госзаказов не выходят за пределы этих двух субъектов федерации. Можно рассматривать множество причин подобной ситуации: от экономической стагнации в субъектах федерации до того, что центр принятия решений по выделению субсидий субъектам федерации находится в Москве и следствием существующей бюджетной и налоговой политики является лоббирование крупнейшими поставщиками, опять же в основном зарегистрированными в Москве и Санкт-Петербурге, интересов определенных регионов.

54,7 % средств госзаказа Чукотского автономного округа достается поставщикам из Москвы и Санкт-Петербурга, притом, что это самый удаленный от столиц регион России.

Контрактная изолированность

Наряду с тенденцией по исполнению регионального госзаказа поставщиками столичного региона существует и противоположный тренд. Есть регионы, которые стараются замкнуть госзаказ внутри себя и не вступать со столицами в контрактные отношения, что можно назвать «контрактной изолированностью».

В 11 российских регионах более 75 % госзаказа не выходит за пределы региона и остается у местных поставщиков. Еще в 56 регионах этот показатель колеблется от 50 % до 75 %.

Как минимум 8 регионов ведут успешную изоляционистскую политику, и доля средств, уходящих из них в Москву и Санкт-Петербург, не превышает 10 %. В основном это национальные республики: первые пять мест по автономности занимают Чечня, Татарстан, Карачаево-Черкессия, Ингушетия и Дагестан.

Причем Чечня (90,3 % остается поставщикам, зарегистрированным в регионе, и 1-е место) и Дагестан (83,8 % автономности, 5-е место) — два наиболее уникальных лидера по изоляции, на них минимально влияют столичные регионы, и они практически не связаны посредством госконтрактов с госзаказом своего федерального округа.

В число регионов с «изолированной» региональной контрактной системой также входят Иркутская область, Кемеровская область, Белгородская область, Алтайский и Камчатский края. Все они, за исключением Белгородской области, расположены далеко от центральной части страны, и нежелание поставщиков из Москвы и Санкт-Петербурга там работать может быть объяснено сложной логистикой, климатом и другими факторами, а может и являться следствием меньшего административного влияния федерального центра на принятие решений в этих регионах.

В случае с Камчатским краем высокая автономность, в том числе от остальных субъектов Дальневосточного федерального округа, объясняется еще и тем, что регион расположен на полуострове: то есть доставка из «соседнего» Владивостока будет немногим проще и дешевле доставки из Москвы.

Высокую изолированность регионов можно рассматривать как региональную контрактную политику, противоречащую усилиям по созданию единого экономического пространства и по развитию свободной конкуренции. Принятие 94-ФЗ, 44-ФЗ и 135-ФЗ (о защите конкуренции) этим центробежным силам не препятствует.

У высокой изолированности регионов есть несколько объяснений:

- наличие сильного руководителя, имеющего возможность «навязать поставщиков» государственным и муниципальным заказчикам;
- стремление элиты региона оставлять максимум средств внутри субъекта федерации на развитие территориальной экономики;
- сильная экономическая развитость региона, возможность исполнять большую часть работ, услуг и поставки товаров собственными силами.

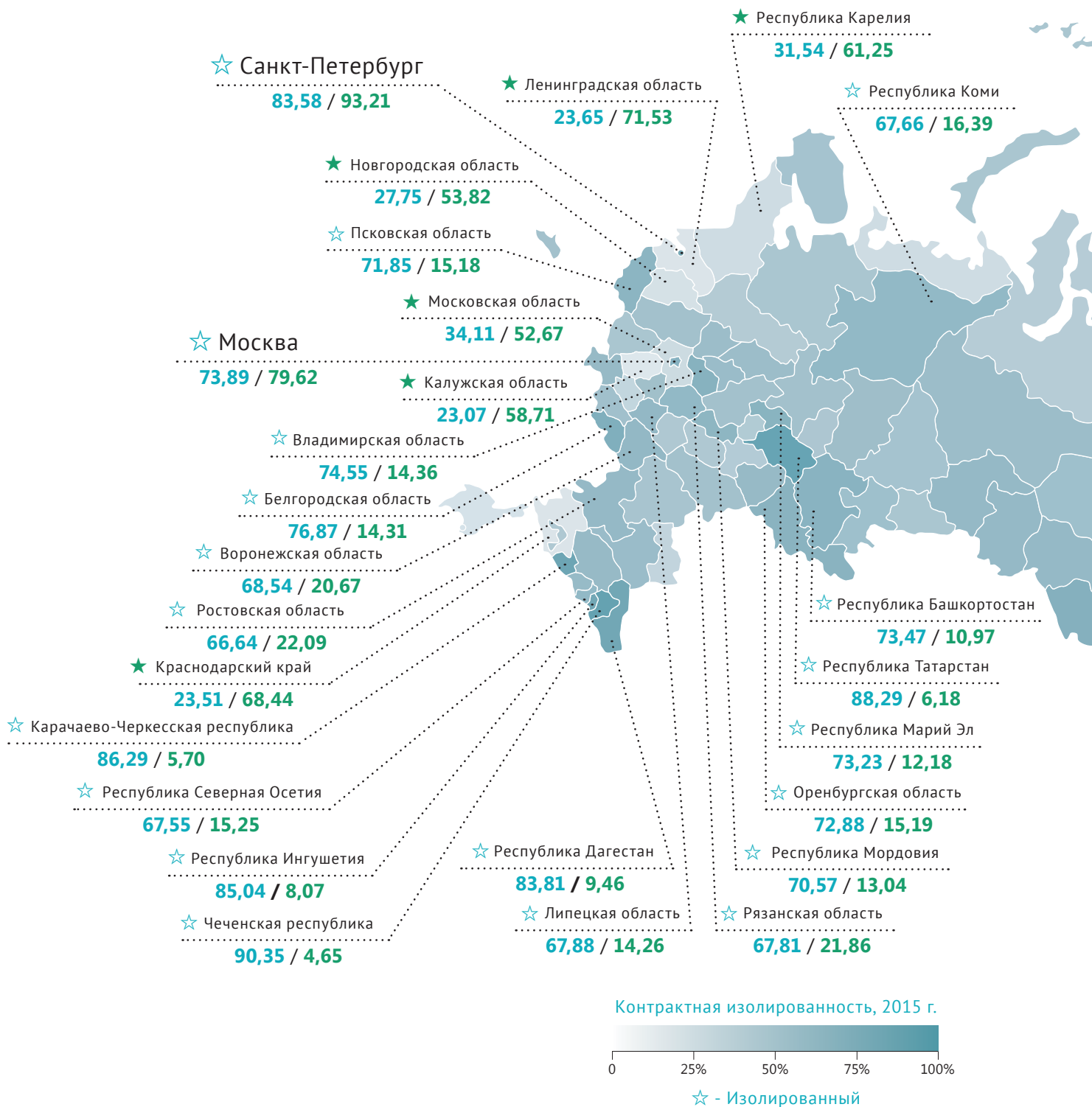
Стремление региона к самоизоляции можно идентифицировать и по наличию «универсальных поставщиков», поставляющих государству совершенно разные по профилю товары и предоставляющие различные услуги.

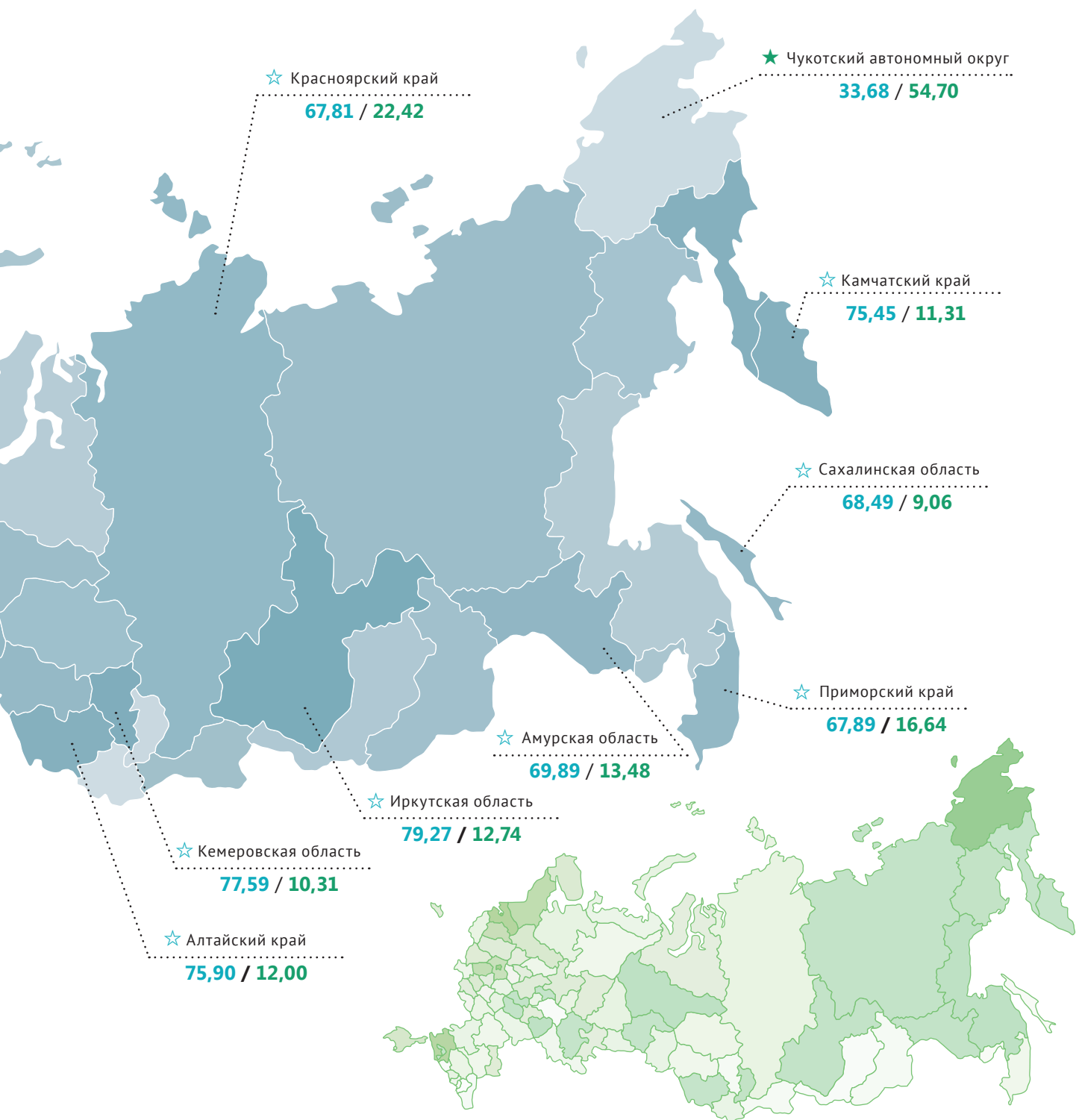
Контрактная изолированность – стремление региона замкнуть госзаказ на собственных поставщиков.

Рисунок 3.1

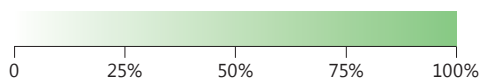
Контрактная система на карте

Контрактная изолированность и влияние столичных регионов





Влияние столичных регионов, 2015 г.



★ - Под столичным влиянием

Разорванность контрактных связей

Стремление одних регионов изолировать госзаказ от внешних поставщиков и высокая зависимость от столичного региона у других приводят к тому, что контрактные связи внутри федеральных округов развиваются слабо.

Поставщики и заказчики из соседних регионов мало работают друг с другом. У 15 регионов интеграция в госзаказ их федерального округа не превышает 5 %. Хуже всего дела обстоят в Северо-Кавказском федеральном округе. За исключением Северной Осетии, Ставропольского края и Кабардино-Балкарии регионы СКФО почти не заключают контрактов с поставщиками ни из столичных, ни из соседних регионов.

Если не учитывать Северо-Западный и Центральный федеральные округа, явно ориентированные на Москву и Санкт-Петербург, наибольшая региональная интеграция наблюдается у субъектов Сибирского федерального округа. При этом Бурятия сильнее всего связана с Иркутской областью, Хакасия с Красноярским краем, а Республика Алтай с Алтайским краем.

Таблица 3.1

Сопоставление расходов госзаказчиков и доходов поставщиков по федеральным округам, 2015 год

+ Деньги ушли из округа – источника
– Деньги ушли из округа – реципиента

	поставщик							
	ЮФО	ЦФО	УФО	СФО	СКФО	СЗФО	ПФО	ДФО
заказчик								
ЮФО		-264,92	+0,71	-0,72	-4,45	-8,86	-5,51	+1,47
ЦФО	+264,92		+44,56	+59,55	+10,99	-31,18	+41,38	+40,83
УФО	-0,71	-44,56		-3,45	-0,04	-2,74	-8,07	+1,44
СФО	+0,72	-59,55	+3,45		+0,3	-2,64	-3,92	+13,22
СКФО	+4,45	-10,99	+0,04	-0,3		-0,58	-0,91	+0,93
СЗФО	+8,86	+31,18	+2,74	+2,64	+0,58		+2,15	+2,89
ПФО	+5,51	-41,38	+8,07	+3,92	+0,91	-2,15		+5,81
ДФО	-1,47	-40,83	-1,44	-13,22	-0,93	-2,89	-5,81	

В поисках причин

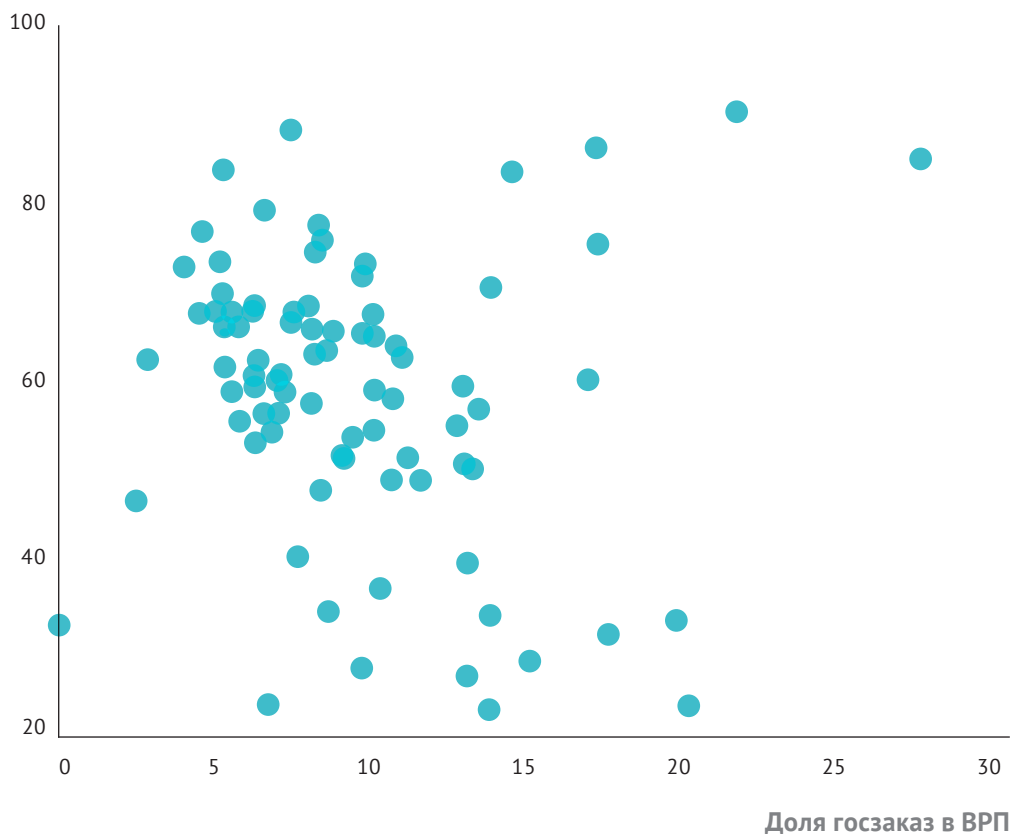
В ходе анализа географии закупок был выявлен целый ряд ее особенностей, которые не вполне понятны.

Чтобы их объяснить, были сопоставлены данные по валовому региональному продукту (ВРП) с данными по контрактации (см. рис. 3.2). Из рисунка можно видеть, что линейной зависимости между ВРП и контрактной изолированностью субъекта федерации не наблюдается.

При анализе взаимосвязи контрактной изолированности субъекта и доли госзаказа в экономике этого субъекта федерации, видно, что, если объемы регионального госзаказа сравнительно невелики, их сравнительно успешно контрактуют собственные региональные поставщики.

Рисунок 3.2 **Контрактная изолированность региона и доля госзаказа в ВРП**

Изолированность 2015, %



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Если объемы регионального госзаказа сравнительно невелики, их успешно контрактуют собственные региональные поставщики.

Это справедливо для всех регионов, за исключением таких, как:

- Республика Ингушетия — 27,5 % доля госзаказ в ВРП при 85 % изолированности;
- Чеченская республика — 21,6 % доля госзаказ в ВРП при 90,3 % изолированности;
- Карачаево-Черкесская республика — 17,2 % доля госзаказ в ВРП и 86,3 % изолированности.

Можно говорить о том, что для национальных республик в гораздо большей степени характерна изоляция региона от внешних поставщиков.

Часть 4

**Заказчики
и поставщики:
проблемы
конкуренции**

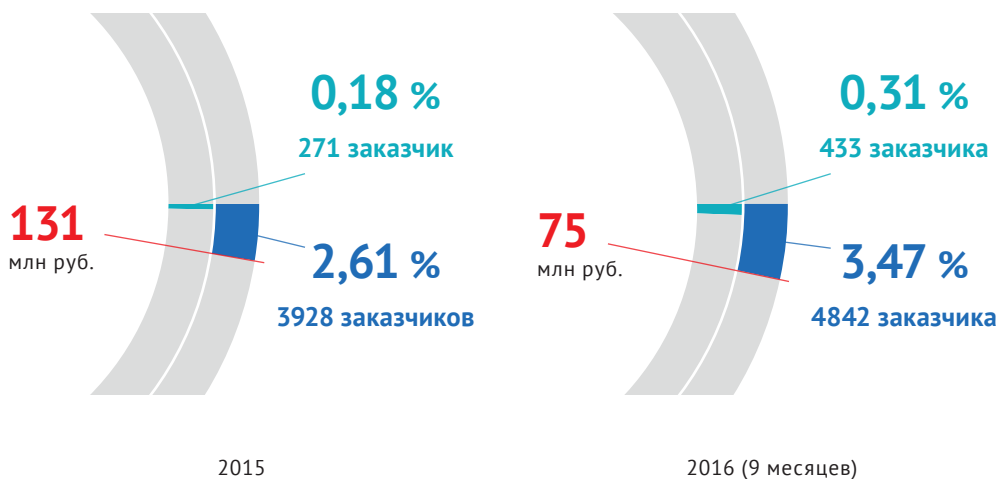
Крупные игроки на рынке госзаказа

Российский рынок госзаказа практически монополизирован и поделен между крупными заказчиками и крупными поставщиками.

Структура заказчиков по России в целом и отдельные показатели их закупочной деятельности, 44-ФЗ

Рисунок 4.1

- Заказчики, распределяющие средства по госзаказу
- Заказчики, распределяющие 80% средств по госзаказу
- Заказчики, распределяющие 50% средств по госзаказу
- Минимальная сумма, потраченная по госзаказу заказчиком из списка распределяющих 80 % госзаказа (граница отсечения крупнейших госзаказчиков от основных)



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Рисунок 4.2

Структура поставщиков по России в целом и отдельные показатели их закупочной деятельности, 44-ФЗ



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

В 2015 году 3928 организаций (2,61 % от всех государственных заказчиков) разместили контрактов более чем на 80 % от всего объема госзаказа. В 2016 году число таких организаций составило 4842, а общая их доля — 3,47 %.

Одновременно с этим 80 % средств по государственным контрактам досталось 10616 поставщикам, составляющим 3,30 % от общего их числа за 2015 год. А в 2016 году число таких поставщиков — 11187 организаций, что составляет 4,39 % от общего их числа.

Региональный аспект на примере Ингушетии

Два органа власти в Ингушетии в 2015 году заключили контрактов на 80 % от всех средств, которые тратятся в республике в рамках госзаказа.

Это два региональных министерства — Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства

и Министерство здравоохранения. В 2016 году 80 % госзаказа пришлось на 8 государственных органов и организаций.

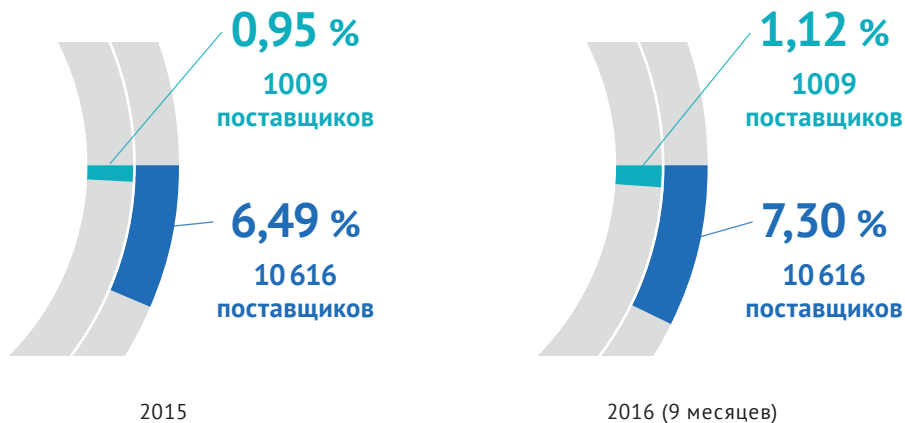
При этом, как правило, в регионах не более 10 % местных заказчиков размещают 80 % стоимости всего госзаказа.

В обобщенном виде результаты анализа ситуации со структурой заказчиков и размещением ими основных средств по госзаказу в каждом регионе России

Структура заказчиков по регионам России и отдельные показатели их закупочной деятельности, 44-ФЗ

Рисунок 4.3

- Заказчики, распределяющие средства по госзаказу
- Средняя доля заказчиков по регионам от общего их числа, распределяющих 80 % средств по госзаказу
- Средняя доля заказчиков по регионам от общего их числа, распределяющих 50 % средств по госзаказу

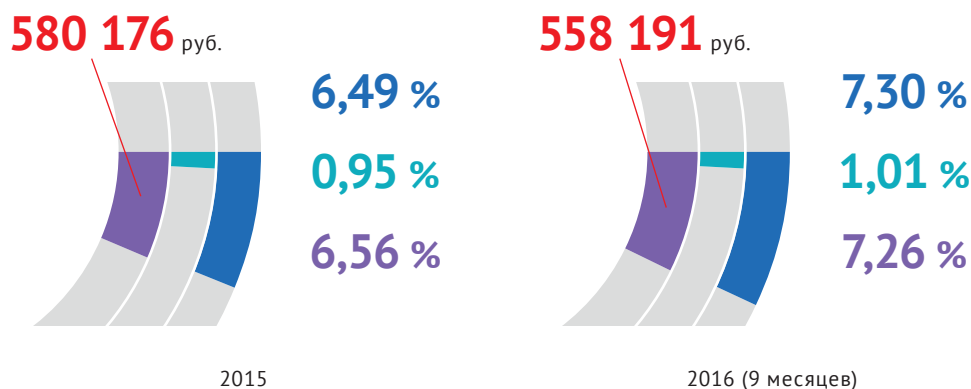


Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Структура поставщиков по регионам России и отдельные показатели их закупочной деятельности, 44-ФЗ

Рисунок 4.4

- Поставщики, получающие средства по госзаказу
- Средняя доля поставщиков по регионам от общего их числа, получающих 80% средств по госзаказу
- Средняя доля поставщиков по регионам от общего их числа, получающих 50% средств по госзаказу
- Средняя доля средств по регионам, получаемых 80% наиболее мелких поставщиков, получающих средства по госзаказу
- Средний объем средств на одну организацию в год по регионам, получаемых 80% наиболее мелких поставщиков, получающих средства по госзаказу



Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Группы заказчиков по объему годового размещения заказов

- Микрозаказчики – от 0 до 1 млн руб.
- Малые заказчики – от 1 до 10 млн руб.
- Средние заказчики – от 10 до 100 млн руб.
- Крупные заказчики – от 100 млн руб.

представлены на рисунках 4.3 и 4.4.

Получается, что на уровне регионов ситуация с монополизацией размещения и получения средств по госзаказу столь же острая.

Если подсчитать распределение контрактов по 4-м группам заказчиков за 2015 год, то окажется, что к группе микрозаказчиков относится около 58 тыс. организаций, 26,8 % от общего количества. Они тратят за год не более 1 млн руб. на одну организацию. Средняя сумма расходов за год одного такого заказчика составляет порядка 400 тыс. руб. В общей сложности на микрозаказчиков приходится 0,4 % от всего госзаказа страны.

Малые заказчики составляют более 130 тыс. организаций, 60,9 % от общего количества. Они размещают в общей сложности 8,33 % госзаказа. Средняя сумма их расхода за год на одну организацию составляет 3,5 млн руб.

Таким образом, 87,72 % госзаказчиков размещают 8,73 % всех расходующих средств. При этом на 2,41 % госзаказчиков приходится практически 80 % закупок. Сегментация госзаказа по группам заказчиков имеет ярко выраженный характер

Таблица 4.1

Группы заказчиков, 44-ФЗ, 2015 год

Группа	Количество организаций	Доля от общего количества	Сумма контрактов, млрд руб.	Доля от общего объема госзаказа	Средний объем закупок в год на организацию, млн руб.
Микро	57918	26,82%	22	0,40%	0,4
Малые	131486	60,90%	459	8,33%	3,5
Средние	21312	9,87%	673	12,21%	31,6
Крупные	5202	2,41%	4357	79,07%	838

Распределение 80 % госзаказа по сумме и по видам поставщиков, 2015 год

Рисунок 4.5



Источник: zakupki.gov.ru, реестр субъектов МСП на rmsp.nalog.ru, расчеты авторов доклада

и позволяет говорить о высоком потенциале и острой необходимости реструктуризации сферы.

Закупки и малый бизнес

Чтобы проанализировать роль и значение малого бизнеса в госзаказе, были отобраны поставщики, которые совокупно охватывают до 80 % регионального госзаказа и полученные данные были сопоставлены с реестром субъектов среднего и малого предпринимательства⁴² ФНС России. Полученное распределение представлено на рисунке 4.5.

В целом по России доля малого бизнеса в общем объеме контрактации превысила 20 %. Однако по различным регионам разброс показателей может быть более чем 10-кратным. Например, в Москве доля микропредприятий (по сумме совокупных доходов) составляет 2,42 % от всего госзаказа и 11,64 % по числу организаций, обеспечивающих 80 % госзаказа. А в Астраханской области микропредприятия получают до 23,68 % всех контрактов региона из 80 % госзаказа и составляют 47,37 % из обеспечивающих его поставщиков.

Требования к годовой выручке организаций малого и среднего бизнеса

- Микропредприятия – до 120 млн руб.
- Малые предприятия – от 120 до 800 млн руб.
- Средние предприятия – от 800 млн до 2 млрд руб.

Часть 5

**Издержки
функционирования
контрактной
системы**

Контрактная система, как любые другие механизмы и институты, предполагает издержки на собственное содержание и подвержена «поломкам» и сбоям в работе. Расходы на обязательные закупочные процедуры, контрактные службы и требования к ним, на адаптацию информационных систем под постоянные изменения «правил игры» стоят денег.

Вместе с тем контрактная система является главной товаропроводящей сетью российской экономики. Надежность ее работы важна для сбыта отечественной продукции. Качество планирования, скорость заключения контрактов, способность адаптации контрактных условий под изменение конъюнктуры рынков, отбор добросовестных поставщиков гарантируют ритмичность и бесперебойность поставок, достаточность материально-технического обеспечения самых чувствительных сфер: здравоохранения, образования, безопасности жизнедеятельности граждан, государственного управления, охраны государства.

Важно и то, что контрактная система является одним из самых мощных по потенциалу, но до сих пор не задействованных инструментов проведения промышленной, региональной, экологической и иной политики. Стратегическими функциями обладает и любая другая контрактная система в мире: ФКС США, Public Procurement ЕС, системы снабжения корпораций и прочие.

Дорого ли содержать контрактную систему?

Содержание контрактной системы влечет затраты по многим направлениям. Они включают расходы заказчиков на персонал контрактных служб. К издержкам также относятся расходы поставщиков на тендерные отделы. У государства формируются затраты на обязательное обучение закупщиков и членов закупочных

комиссий. Контрактная система требует внедрения и поддержания информационных систем. У заказчиков и поставщиков возникают потребности в услугах специализированных и консалтинговых организаций, юридического сопровождения, экспертизы. К примеру, Москва постоянно проводит внешнюю экспертизу НМЦК и готова направлять в контракты по мониторингу и экспертизе ценовой информации немалые суммы, около 20 млн руб. за широкий, но все же ограниченный перечень видов закупок⁴⁵.

Расходы заказчиков на контрактную систему относятся преимущественно к постоянным издержкам органов власти и прочих заказчиков. За исключением средств, которые уходят на оплату услуг специализированных организаций и отчасти на консалтинг, эти затраты не исчезают, если заказчики по собственному решению приостанавливают процедуры закупок или упрощают внутренние бизнес-процессы. Потенциал оптимизации здесь невысокий.

Высоки расходы на контрактную систему и у бизнеса.

Прямые издержки бюджета на контрактную систему составили не менее 2,2 млрд руб. в 2015 году и 1,7 млрд руб. за 9 мес. 2016 года. Однако выделить расходы на содержание контрактной системы достаточно сложно. Пока можно говорить только об экспертных оценках, сделанных на основе договоров, предмет которых был понятно связан с поддержкой работы контрактной системы.

Таблица 5.1

Примеры расходов заказчиков на содержание контрактной системы

		Расходы за период, млн руб.	
		2015	2016 (9 мес.)
1 2 3	Направление расходов		
	Разработка и поддержка ЕИС (контракты между Федеральным казначейством и ЛАНИТ)	1 378	665
	Обучение госслужащих, заказы на сопровождение специализированных организаций, заказы в части ИТ для закупок в Москве	264	428
	Обучение госслужащих, заказы на сопровождение специализированных организаций, заказы в части ИТ для закупок регионов (за исключением Москвы)	589	642
	Итоговая сумма	2 230	1 775

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

Так, если в региональном разрезе проанализировать расходы заказчиков

Распределение сумм закупок по направлениям 2 и 3 по регионам, 2015 год

Таблица 5.2

Регион	Сумма	% от суммы*	Число контрактов	% от числа*	Регион	Сумма	% от суммы	Число контрактов	% от числа
Москва	263927302,9	30,93	218	15,66	Республика Саха (Якутия)	1284220	0,15	13	0,93
Хабаровский край	134145021,8	15,72	22	1,58	Республика Бурятия	1086539,98	0,13	10	0,72
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	61844857,05	7,25	20	1,44	Удмуртская республика	1084930,2	0,13	4	0,29
Новосибирская область	56702910,64	6,64	31	2,23	Саратовская область	1025159,99	0,12	18	1,29
Санкт-Петербург	55459153,43	6,50	49	3,52	Астраханская область	1024802	0,12	8	0,57
Красноярский край	23478218,91	2,75	55	3,95	Костромская область	923391,35	0,11	7	0,50
Республика Башкортостан	20705437,95	2,43	26	1,87	Тверская область	835780,3	0,10	7	0,50
Ульяновская область	20518377,42	2,40	7	0,50	Ставропольский край	826955,14	0,10	24	1,72
Ямало-Ненецкий автономный округ	18071037,53	2,12	14	1,01	Брянская область	811575,54	0,10	10	0,72
Томская область	17144120,3	2,01	26	1,87	Орловская область	795759,36	0,09	12	0,86
Не определено	14855337,25	1,74	6	0,43	Архангельская область	794796,06	0,09	14	1,01
Алтайский край	14109743,87	1,65	21	1,51	Сахалинская область	698818,2	0,08	3	0,22
Ростовская область	13350248,69	1,56	55	3,95	Республика Крым	664127,75	0,08	7	0,50
Тюменская область	11014848,72	1,29	19	1,36	Курганская область	585199,88	0,07	7	0,50
Московская область	10914820,91	1,28	63	4,53	Республика Мордовия	584527	0,07	8	0,57
Свердловская область	10091448,4	1,18	46	3,30	Чукотский автономный округ	566600	0,07	1	0,07
Челябинская область	8805239,19	1,03	43	3,09	Ленинградская область	563248,33	0,07	12	0,86
Республика Татарстан	8336110,27	0,98	19	1,36	Вологодская область	545490,98	0,06	11	0,79
Краснодарский край	7978342,05	0,93	33	2,37	Курская область	531103,32	0,06	7	0,50
Тульская область	6662720,75	0,78	76	5,46	Ивановская область	478590,03	0,06	8	0,57
Магаданская область	6186175,48	0,72	7	0,50	Республика Марий Эл	458860	0,05	6	0,43
Республика Коми	5987245,43	0,70	11	0,79	Смоленская область	455596	0,05	5	0,36
Белгородская область	4435568,8	0,52	6	0,43	Оренбургская область	384141,86	0,05	9	0,65
Омская область	3973899,5	0,47	32	2,30	Волгоградская область	379374,04	0,04	10	0,72
Воронежская область	3417878,03	0,40	17	1,22	Ярославская область	304756,8	0,04	10	0,72
Кировская область	3377645,5	0,40	9	0,65	Амурская область	301484,32	0,04	3	0,22
Калининградская область	2549408,03	0,30	10	0,72	Мурманская область	281226,22	0,03	5	0,36
Приморский край	2130571,62	0,25	18	1,29	Севастополь	228200	0,03	2	0,14
Рязанская область	2125552,37	0,25	9	0,65	Новгородская область	206800	0,02	3	0,22
Пермский край	2010663,53	0,24	11	0,79	Псковская область	175650	0,02	4	0,29
Самарская область	1993918,69	0,23	25	1,80	Забайкальский край	173475,1	0,02	3	0,22
Нижегородская область	1980031,44	0,23	8	0,57	Республика Дагестан	154504	0,02	3	0,22
Камчатский край	1911089,25	0,22	16	1,15	Карачаево-Черкесская республика	144200	0,02	3	0,22
Владимирская область	1881898,82	0,22	10	0,72	Еврейская автономная область	139253,07	0,02	5	0,36
Перензенская область	1855242,6	0,22	6	0,43	Республика Тыва	127289,5	0,01	3	0,22
Иркутская область	1698843,35	0,20	25	1,80	Тамбовская область	120126,92	0,01	4	0,29
Кемеровская область	1688925,34	0,20	12	0,86	Республика Хакасия	107233,32	0,01	2	0,14
Липецкая область	1551474,09	0,18	11	0,79	Республика Алтай	102450	0,01	2	0,14
Кабардино-Балкарская республика	1476600	0,17	1	0,07	Республика Калмыкия	91900,01	0,01	4	0,29
Калужская область	1464617,67	0,17	8	0,57	Республика Карелия	64810	0,01	3	0,22
Чувашская республика	1443120	0,17	9	0,65	Республика Адыгея	14600	0,00	1	0,07
					Республика Северная Осетия – Алания	2000,01	0,00	1	0,07

* (все регионы + Москва)

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

в 2015 году по направлениям 2 и 3 в таблице 5.1, то видно, что основной объем средств приходится на Москву, а далее — на Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Новосибирскую область и Санкт-Петербург. Это — регионы-доноры и регионы, дотации которым в 2015 год не предусматривались.

При этом следует уточнить, что для бюджетной системы понятие «донор» остается условным. Центр забирает у регионов значительную часть налогов, а потом возвращает им эти деньги в виде трансфертов. Формально в стране 9 регионов-доноров — федеральные города и основные ресурсодобывающие субъекты, которые не получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Но эта дотация — только четверть от всех трансфертов. Надо понимать, что у всех регионов доходы бюджетов складываются из собственных доходов (налог на прибыль, на имущество и т.д.) и перечислений (трансфертов) из федерального центра. Таким образом, содержание контрактной системы — это не региональные издержки, а траты общих национальных бюджетных средств.

Как выглядела примерная структура расходов заказчиков на содержание контрактной системы в 2015 году, показано на рисунке 5.1.

В результате исследования достаточно точно удалось идентифицировать категории закупок в 74 % контрактов, которые входили в общую выборку и цена которых составляет примерно 50 % от всех расходов по направлениям 2 и 3 в таблице 5.1. Расчет долей по каждой категории сопоставлялся с общим объемом расходов по направлению.

Рисунок 5.1

Отдельные виды расходов заказчиков на содержание контрактной системы, 2015 год

- Обучение специалистов контрактных служб и членов закупочных комиссий
- Сопровождение закупочных процессов сторонними организациями
- Информационные технологии в закупках



Около 30 % средств заказчики расходуют на аутсорсинг тех функций, которые должны исполнять их собственные контрактные службы (см. таблицу 5.1 и рисунок 5.1). Выявлено дублирование расходов на специалистов-закупщиков и параллельно — на услуги специализированных организаций по выполнению тех же функций.

Причины могут быть различны: недостаток компетенции, высокая текучка кадров, бессмысленность формальных процедур, множественность хаотичных правок 44-ФЗ и 223-ФЗ и иные, речь о которых шла выше. Так или иначе, дефекты правовой и организационной модели нынешней контрактной системы провоцируют дополнительные, нерациональные расходы на ее содержание.

Издержки бизнеса на контрактную систему

Затраты бизнеса на договоры по 44-ФЗ тоже высоки за счет обеспечения заявки на электронные торговые площадки (ЭТП), обеспечения заказчиком в качестве обеспечения участия в закупках, а потом — исполнения контракта, штрафы и иные обременения, речь о которых пойдет ниже. Естественно, эта нагрузка включается в цену конечной продукции и отвлекает оборотные средства частных компаний.

В отличие от многих стран в России сервисы торговых площадок по госзаказу переданы коммерческим организациям, которые оказывают их за плату, взимаемую с поставщиков. Кроме того, с участников торгов берется обеспечение (в последствие возвращается) за участие в торгах, которое, по замыслу, должно гарантировать заключение контракта с победителем аукционов.

Оказывая публичные услуги, большинство ЭТП не раскрывают объемы своих доходов.

Если использовать данные площадки ЕЭТП, единственной раскрывающей финансовые показатели (в силу того, что она является ПАО), и учесть базовые сведения о обеспечении заявки, количестве прошедших аукционов и иные, то с очень большой осторожностью можно говорить о том, что совокупный объем средств, отвлекаемых из оборота участников и передающихся на баланс площадок, может достигать 53 млрд руб. Соответственно доходы площадок могут достигать 3 млрд руб. в год. При этом необходимо отметить, что доходы площадок зависят от условий размещения указанных средств в банках-бенефициарах.

Совокупный объем залоговых средств, отвлекаемых из оборота и передающихся на баланс площадок, может достигать

53 млрд руб.

Основные проблемы ЭТП:

- непрозрачная, рентная бизнес-модель;
- возникновение в закупках финансовых отношений, которые находятся вне кредитно-банковского регулирования;
- негативное влияние на развитие контрактной системы и корпоративных закупок, процедурный контроль, рост количества технических регламентов;
- подмена инструментов е-торговли процедурами е-отбора поставщиков;
- подмена персональной ответственности заказчика за результаты закупок автоматическими, неперсонифицированными процедурами;
- генерирование дополнительных бюджетных расходов (в частности, создание над площадками новых административных институтов надзора и контроля — одним из них является Независимый регистратор).

Электронные торговые площадки в госзаказе (далее — ЭТП) в нынешнем виде появились всего несколько лет назад. На основании непрозрачной процедуры отбора в январе 2010 года Минэкономразвития России и ФАС России совместно отобрали пять ЭТП. На момент отбора две из организаций — ММВБ и РТС — не имели ни действующих электронных площадок, ни практики, ни опыта проведения торгов по госзакупкам в электронной форме.

Внедрение ЭТП сопровождалось скандалами и судебными разбирательствами. То, что критерии отбора ЭТП не были проработанными и прозрачными, было признано Контрольным управлением президента. Тем не менее выявленные нарушения не устранены до сих пор, прозрачность не достигнута, аудит площадок не проводится.

Режим функционирования ЭТП негативно сказывается на практике проведения аукционов и тормозит развитие электронной торговли в госзаказе, а также внедрение финансовых технологий и эффективного контракта.

Таким образом, ЭТП фактически формируют барьеры развитию контрактной системы и расширению добросовестной конкуренции.

Бизнес-модель российских ЭТП отличается от мировой практики. В других странах площадки и в публичном, и в коммерческом секторах контрактной системы в основном продают услуги. Так, площадки для публичных закупок не взимают плату с участников (победителей) процедур, не полагаются на привлечение залоговых средств, не являются закрытыми от аудита структурами. Как правило, в публичном секторе заказчик платит за проведение в его интересах торгов.

Главное: заказчики и поставщики покупают у площадок маркетинговую, ценовую информацию, пользуются сервисами по проверке добросовестности друг друга и используют другие возможности. Площадки для корпоративных закупок развиваются также по-другому. С одной стороны, они интегрируются в системы автоматизации бизнес-процессов и решения бизнес-задач (ERP), управления сбытом CRM и управления закупками SRM предприятий, с другой, — фокусируются на проведении электронных транзакций, упрощении и ускорении движения средств по цепочке поставок.

Российские ЭТП извлекают средства из оборота участников торгов и являются барьером прежде всего для субъектов МСП. ЭТП требуют обеспечения заявки посредством

внесения денежных средств, а также плату с поставщика, с которым заключается контракт. Кроме того, согласно индивидуальным регламентам, ЭТП взимают иную плату с участников различных торгов.

Что должен площадке поставщик?

Обеспечение заявки на участие в электронных аукционах возможно только через внесение поставщиком определенной суммы денег. Размер этой суммы не менее 0,5 % и до 5 % НМЦК или, если при проведении аукционов она не превышает 3 млн руб., 1 % НМЦК. В случае, если участником закупки является учреждение или предприятие уголовно-исполнительной системы, организация инвалидов, субъект малого предпринимательства либо социально ориентированная некоммерческая организация, размер обеспечения заявки не может превышать 2 % НМЦК.

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявок при проведении электронных аукционов, перечисляются на счет оператора электронной площадки в банке. Доходы, полученные оператором электронной площадки за время, что средства лежат на ее счетах, подлежат выплате участникам электронных аукционов. Размер начисляемых процентов, движение заблокированных на время проведения аукциона денежных средств — эти и иные финансовые взаимоотношения заказчиков, площадок, банков и участников закупок пока остаются неурегулированными.

Это обеспечение <...> должно рассчитываться не по максимальной, заявочной цене, а по реальной, которая получается в результате соответствующего тендера, первое. Второе — возврат средств должен быть увеличен. И третье, безусловно, компании, которые работают успешно, без всяких нареканий, работают в течение трех лет, вообще вполне могут быть избавлены от этих обеспечительных мер.

*Владимир Путин,
Президент России*

Мы предлагаем

Ввести критерий добросовестности при отборе поставщиков. Освободить добросовестных поставщиков от финансовых и иных гарантий для участия в процедурах отбора, а также гарантий исполнения контракта. Данная мера позволит

снять финансовое бремя с ответственного бизнеса. Гарантии должны предоставляться только теми поставщиками, которые допускали нарушения при участии в закупках и в ходе исполнения контрактов.

Сбои в работе контрактной системы

Сбой в работе контрактной системы начинается уже на этапе планирования закупок. Поставщики, если они не аффилированы с заказчиками, только примерно, с учетом прошлого опыта, а не анонсированного заказа могут представить, какие объемы, какую номенклатуру, в каком регионе собирается закупить государство или компания, работающая по 223-ФЗ.

Планы-графики закупок по 44-ФЗ и планы закупок по 223-ФЗ ведутся формально и многократно правятся заказчиками в процессе реализации. Одно из последствий такого подхода — обилие бесполезной работы. И по 44-ФЗ, и по 223-ФЗ общая сумма заключенных контрактов оказывается примерно на 20 % меньше общей суммы размещенных извещений. Причины разные: закупки отменяются, позиции планов корректируются или полностью исключаются, вставляются новые, вносятся изменения в уже размещенные извещения: сроки торгов, первоначальные условия закупок. Так, в 2015 году только по 44-ФЗ отменено извещений на общую сумму 653 млрд руб. За 9 месяцев 2016 года отменено извещений на общую сумму 424 млрд руб.

Свой вклад в высокий уровень «брака» в закупках вносят процедуры отбора поставщика. Общеизвестно, что в закупках создан настоящий бизнес «жалобщиков». За 2015–9 месяцев 2016 года участниками закупок подано более 94 тыс. жалоб (без учета возвращенных и отозванных). Неразрешенные или несправедливо решенные ФАС России споры попадают в суды.

Мы предлагаем

Сформировать полноценный институт по независимому оспариванию решений субъектов контрактной системы. Для этого выделить из ФАС России функцию по рассмотрению жалоб в независимую апелляционную структуру, закрепив за ФАС России как контрольным органом функции по контролю соблюдения законодательства о контрактной системе. Ввести административную ответственность контролера за вынесенное им предписание, впослед-

ствии оспоренное независимой апелляционной структурой.

Изменить порядок подачи жалоб на заказчика таким образом, чтобы у него была возможность самостоятельно исправить допущенные ошибки.

Предоставить заказчикам и поставщикам право разрешать споры во внесудебном порядке.

Сбои и конфликты продолжают на этапе исполнения заключенного контракта. В 2015 году расторгнуто государственных контрактов на общую сумму 518 млрд руб. По данным Минэкономразвития России, расторжение контрактов, как тенденция, достигло больших масштабов и нарастает. Согласно подсчетам ведомства,

Расторжение контрактов по 44-ФЗ

Таблица 5.3

Предмет расходов	Период	
	2015	2016 (9 мес.)
Всего расторгнутых контрактов	417 289	133 761
% от общего числа рублевых контрактов	12,56	5,37
Сумма по расторгнутым контрактам, млрд	518,154	129,77
% от общей суммы	9,50	3,78
Сумма НМЦК по извещениям, млрд	1 052,423	321,723

Источник: zakupki.gov.ru, расчеты авторов доклада

в 2015 году было расторгнуто 495 079 контрактов на сумму более 1,15 трлн руб., что на 34 % и 31 % соответственно превышает показатели 2014 года. Сумма расторгнутых контрактов за 9 месяцев 2016 года превысило 130 млрд руб.

Расторжение контрактов превращается в универсальный инструмент адаптации положений контрактов под изменяющиеся экономические условия. К примеру, с учетом твердых цен расторжение применяется в интересах корректировки первоначальных условий закупки. По подсчетам Минэкономразвития России, расторжение контрактов в основном осуществляется по соглашению сторон (98 % из общего количества расторгнутых контрактов).

Заказчик использует расторжение контрактов в случаях, когда реальные объемы закупок оказались ниже, чем было запланировано. Такой прием применяется в контрактах на оказание коммунальных услуг, услуг связи, поставки электроэнергии. Прирост общего объема расторгнутых контрактов по решению заказчика по итогам 2015 года составил 31 % (данные Минэкономразвития России).

Применение инструмента расторжения контрактов для решения целого ряда простых, операционных вопросов дезорганизует систему. Оно влечет за собой повторные торги, а постоянно меняющиеся объемы и номенклатура спроса вводят в заблуждение бизнес и общество.

Мы предлагаем

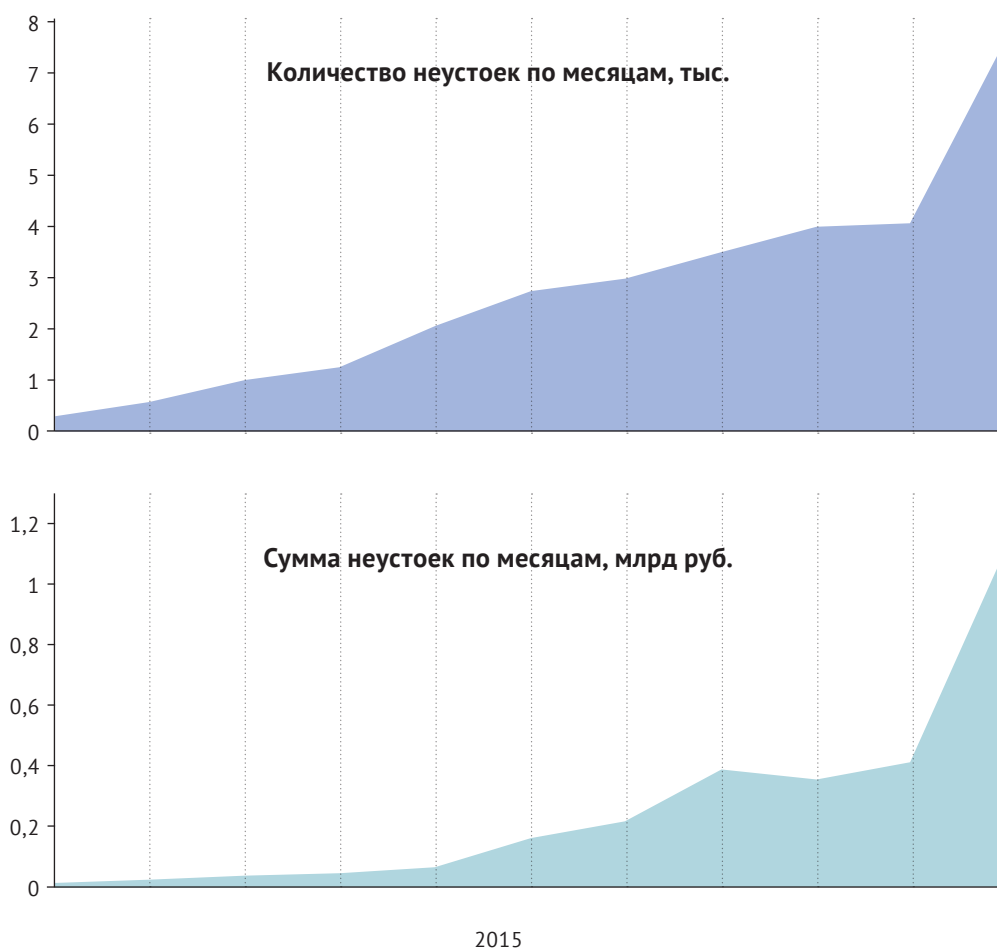
Ввести право субъектов контрактной системы на создание совместных (заказчик и подрядчик) проектных офисов по реализации контрактов, в рамках которых стороны имеют объем прав на принятие финансово значимых решений, установленных соглашениями о создании таких офисов.

Еще один пример сбоя в контрактной системе — нынешняя схема применения и начисления неустоек. В госзаказе и прочих закупках установлены обязательные условия начисления заказчиками неустоек поставщикам за неисполнение условий контрактов. Они растут. Минэкономразвития России подчеркивает, что этот рост связан с возникшими у поставщиков сложностями по исполнению контрактов с фиксированными ценами в условиях волатильности рынков.

Стороны предпочитают предъявлять друг другу претензии вместо того, чтобы совместно искать лучшие пути обеспечения государственных нужд. Мониторинг Минэкономразвития России свидетельствует об увеличении размера неустоек, начисленных за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств, в три раза в 2015 году. В 2015 году начисленные неустойки превысили 10 млрд руб. Неустойки затронули контракты на общую сумму 135 млрд руб.

Рисунок 5.2

Количество и суммы неустоек по месяцам



Размер начисленных неустоек составил 7,4 % от общей суммы контрактов, к которым заказчик выдвинул финансовые претензии. Это говорит о высоком риске работы на рынке госзаказа.

Неустойки бывают разные, например, выявлено 106 контрактов, в которых они составляли 100 % и более по отношению к цене контракта.

Неустойки начислялись даже в том случае, если цена контракта была нулевая или даже отрицательная (то есть по тем, где поставщик платил заказчику за право исполнения контракта). В контрактах с отрицательной ценой размер неустойки доходил до 10 % от цены, которую платил поставщик за право исполнить контракт.

С учетом твердости и неизменности существенных условий контрактов, дефектов планирования и больших полномочий заказчика неустойки превращаются в дополнительный фактор нестабильности работы контрактной системы.

Минфин России защитит поставщиков?

Минфин России, стремясь смягчить ситуацию, разработал проект изменений в постановление правительства о начислении штрафов за недобросовестное исполнение контрактов⁴⁵. Минфин России ссылается на тот факт, что суды в большинстве случаев снижают размеры неустоек, начисленные в соответствии с законодательством о контрактной системе. Они расценивают их как несопоставимые тяжести нарушений при исполнении контрактов. Кроме того, штрафные санкции снижают привлекательность участия бизнеса в закупках, особенно вредя малым компаниям. Минфин России предлагает сильнее дифференцировать проценты, по которым начисляются штрафы, но не согласно объему допущенных нарушений или тяжести нанесенного ущерба, а вновь – как и было раньше – в зависимости от цены контракта.

Заказчики и поставщики находят пути обхода конфликтов, но они зачастую оборачиваются курьезами. Выявлены 429 контрактов, по которым неустойки были начислены, но суммы начисленных неустоек оказались нулевыми.

Сомнительно, что неустоек достаточно, чтобы дисциплинировать закупки. Наведению порядка будут мешать закупки у единственного поставщика и контракты с подведомственными организациями. Чтобы устранить пробелы, нужно кардинально перестроить архитектуру контрактной системы, изменив структуру заказчиков и поставщиков, вводя инструменты их взаимодействия.

Мы предлагаем

Начать перевод контрактной системы на профессионализацию поставщиков. В краткосрочной перспективе ввести предквалификацию поставщиков для сложных услуг и работ, комплексных и долгосрочных поставок, предусмотрев возможность предквалификации в том числе в электронной форме.

Заключение

Анализ ситуации в контрактной системе позволил выявить ряд серьезных проблем, которые препятствуют ее трансформации в важнейший институт государственного управления.

Конкуренция в госзаказе имитируется. В настоящее время закупки без конкуренции, включая несостоявшиеся аукционы, конкурсы и запросы котировок, достигли 3,3 трлн руб. и составляют уже 60 % от объема госзаказа. Внутренние контракты организаций госсектора между собой составляют не менее 30 % госзаказа.

В сегменте 223-ФЗ стоимость договоров, заключенных посредством закупки у единственного поставщика и другими неконкурентными способами, превысила 80 % от совокупных средств, направленных компаниями в закупки.

Госзаказ превращается в рынок монополий. В 2015 году 2,6 % заказчиков разместили 80 % от всего объема госзаказа, а 3,5 % поставщиков получили 80 % казенных денег. Данные закономерности зафиксированы в 2016 году.

Абсолютная масса участников контрактной системы расходует и соответственно получает мизерные средства от госзаказа. 27 % заказчиков размещают в год закупки в среднем на сумму не более 400 тыс. руб. Профессионализация имитируется, к работе привлекают совместителей, подчас случайных людей.

Чтобы устранить выявленные проблемы, предлагается создать новую архитектуру контрактной системы, провести централизацию и перевести мелкие закупки в электронные магазины, а также установить запрет на заключение контрактов с подведомственными учреждениями, поскольку такие аффилированные закупки вносят существенную лепту в имитацию торгов. Для развития конкуренции важное значение будет иметь формирование полноценного института оспаривания и введение новых правил по урегулированию споров и выдвиганию претензий заказчику.

Нарастают ценовые диспропорции и экономические дисбалансы, нарушающие нормальный ход хозяйственной жизни. Различия в ценах отдельных типовых товаров могут в разы превышать средневзвешенные цены не только по рынку, но и по госзаказу. В регионах различия цен госзакупок стандартных предметов достигают 80 %.

Государство редко получает ценовые уступки от поставщиков, цена снижается примерно в половине случаев закупок. Если снижение от начальной максимальной цены контракта (НМЦК) все же происходит, более 40 % таких закупок завершается уменьшением цены в диапазоне буквально от 0+ % до 9 % начальной максимальной цены контракта (НМЦК).

Имеют место риски качества поставок для государственных нужд и даже фальсификации поставок. Так, по демпинговым ценам заключается порядка 17 % контрактов на общую сумму 556 млрд руб. Имеют место закупки по нулевой (и даже отрицательной) цене. В 2015 году по нулевым ценам заключены контракты, начальная максимальная цена контракта (НМЦК) которых составляла 1,2 млрд руб.

В целях восстановления ценовых сигналов, укрепления рыночных отношений и в целом восстановления в контрактной системе нормальных экономических связей и стимулов предлагается ввести учет имущественных результатов госзакупок и госзаданий, снизить дублирование и хаотичность за счет установления права совместного использования заказчиками имущественных результатов госзакупок и госзаданий, перейти на рыночные методы ценообразования в закупках, внедрить новые типы контрактов.

Контрактная система реализуется на архаичной технологической платформе, при кажущейся полноте и реальном дефиците сведений, при отсутствии у заказчиков потребности и интереса в аналитической работе, реальном маркетинге. Снять указанные риски поможет дигитализация операционной работы, создание распределенной информационно-аналитической и функциональной сети.

Нормативное регулирование нестабильно: принято 35 пакетов поправок, еще 85 законопроектов — на рассмотрении. Коллизии, пробелы, исключения из общих правил — нарастают. Правоприменение перешло на письма ведомств, которых выпущено уже несколько тысяч, а широкое применение получило порядка 300. Правовая неразбериха провоцирует нарушения законодательства и скандалы вокруг госзаказа, организацию бизнеса по жалобам на заказчиков, текучку кадров в контрактных службах, достигающую по отдельным организациям 75 %.

Контрактная система становится все более громоздкой и дорогой. Расходы бюджетной системы на содержание контрактной системы составляют не менее 78 млрд руб. в год. Из оборота поставщиков отвлекается оценочно до 53 млрд руб., которые в конечном счете входят в цену их продукции. При этом в 2015 году расторжение контрактов выросло на 31 %. Устойчивый характер приняла практика отмены закупок, их доля стабильно составляет около 10 % от общей суммы размещенных извещений.

Контрактная система нуждается в устойчивом правовом фундаменте и повышении гибкости операционной работы. Решить эту задачу поможет разработка и принятие федерального закона об общих принципах контрактной системы. Наряду с этим правила проведения процедур определения поставщиков и планирование закупок следует перевести на уровень подзаконных актов. Гибкие процедуры (конкурентные переговоры, переговоры с предварительным открытым приглашением, конкурентный диалог) необходимы для инновационных закупок.

Требуется ввести правовые основания для более гибкой контрактной работы в части корректировки контрактов, расторжения, переторжки и др. Должно быть введено право на проведение пилотных проектов в контрактной системе.

Примечания

- ¹ 7 февраля 2016 года, сайт Минэкономразвития России.
- ² 10 февраля, совещание с Правительством РФ.
- ³ 18 февраля, сайт Минэкономразвития России.
- ⁴ Разница между количеством извещений и количеством заключенных контрактов вызвана целым рядом объективных причин. В их числе: закупки у единственного поставщика, многолотовые процедуры закупки, отмена процедур закупок, проведение повторных процедур закупок.
- ⁵ Приказом Росстата от 15.05.2015 № 226 формы федерального статистического наблюдения № 1-контракт и № 1-закупки с отчета за январь–июнь 2015 года отменены. Вся информация о закупочной деятельности размещается на сайте www.zakupki.gov.ru.
- ⁶ Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд».
- ⁷ Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- ⁸ Постановление Правительства РФ от 26.09.2016 № 968 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- ⁹ Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155.
- ¹⁰ Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063.
- ¹¹ Например, письма Минэкономразвития России от 17.09.2015 № Д28 и-2812 и от 01.12.2015 № ОГ-Д28–15247.

-
- ¹² Например, письмо Минэкономразвития России от 14 июля 2016 г. № Д28 и-1805 и решение Арбитражного суда Уральского округа от 26 августа 2016 г. № Ф09–8787/16 по делу № А34–6943/2015.
- ¹³ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен статьей 7.29.3. «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок».
- ¹⁴ От контролеров, которым проще следить только за несоблюдением процедур, чем заниматься содержательным экономическим анализом, до ИТ-компаний, специализирующихся на автоматизации простых действий.
- ¹⁵ Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за I–III кварталы 2016 года.
- ¹⁶ zakupki.gov.ru...1665841607015000135; zakupki.gov.ru...2110148704715000148.
- ¹⁷ zakupki.gov.ru...2540412375115000063.
- ¹⁸ zakupki.gov.ru...2434600191115000355.
- ¹⁹ zakupki.gov.ru...1770111430515000839; zakupki.gov.ru...1782100688715000357; zakupki.gov.ru...2026802581015000748; zakupki.gov.ru...1772801635115000121.
- ²⁰ Все перечисленное актуально и для Закона № 223-ФЗ.
- ²¹ zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news.html, www.tendery.ru/forum/viewtopic.php?t=2035448.
- ²² Сотрудники контрактных служб, контрактные управляющие.
- ²³ Procurement.
- ²⁴ Показатели по контрактации внутри бюджетной системы России рассчитаны по выборке, сформированной из поставщиков, обеспечивающих 80 % объема госзаказа в каждом из субъектов страны (здесь и далее в разделе, если не указано иное).
- ²⁵ Заказчик вправе и обязан запрашивать ценовые предложения у компаний для формирования НМЦК. Однако факт запроса не делает опрашиваемых потенциальными поставщиками. Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным при формировании и обосновании НМЦК. При этом проведение переговоров (не дающих преимущества при определении поставщика) Законом № 44-ФЗ не запрещено. Но «ценовые переговоры» как этап при определении поставщика Законом № 44-ФЗ не предусмотрены.
- ²⁶ Согласно указанным в арбитражных делах позициям третьих лиц — контрольных органов, ими усматриваются имевшие место превышение объемов работ, неосновательное обогащение поставщиков, некачественное исполнение обязательств и иные нарушения контрактных обязательств.

- ²⁷ Судебная практика содержит многочисленные примеры отказов в исках, сформированных по итогам контрольных мероприятий, полностью. Далее, к примеру, подобные иски одного заказчика: дело А-40-56872/2015 (1 июня 2015 г.), дело А40-218016/2014 (8 июня 2015 г.), дело №А40-56865/15 (15 июля 2015 г.), дело № А40-217992/14 (19 августа 2015 г.), дело А40-218016/2014 (8 июня 2015 г.).
- ²⁸ Расчеты Бюро контрактной информации на основе данных ЕИС (zakupki.gov.ru). Выборка включает те контракты, у которых имеются связанные с ними извещения.
- ²⁹ European Commission Guide to the Community Rules on Public Procurement of Services.
- ³⁰ European Union (1999) Prevention, Detection and Elimination of Abnormally Low Tenders in the European Construction Industry, reference DG3 alt wg 05, dated 02 May 1999 (modified version of documents 01 to 04 as agreed at the meetings of the ALT WG (Abnormally Low Tenders Working Group).
- ³¹ zakupki.gov.ru...0351200015415000183; zakupki.gov.ru...2540210914115000196; zakupki.gov.ru...0875100005715000053; zakupki.gov.ru...1910700019015000048.
- ³² zakupki.gov.ru...3544110427415000003.
- ³³ zakupki.gov.ru...3544110427415000003.
- ³⁴ zakupki.gov.ru...2227600021015000056.
- ³⁵ zakupki.gov.ru...3330601018515000000.
- ³⁶ Классификация осуществлена согласно Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности, принятому к применению в контрактной системе.
- ³⁷ Отраслевая идентификация оказалась возможной в отношении предметов контрактов на общую сумму 5,4 трлн рублей (или 98,9 % финансовых средств).
- ³⁸ См. статью 13 Цели закупок Закона №44-ФЗ.
- ³⁹ При этом к поставке, как отдельному виду договора купли-продажи, subsidiарно применяются общие положения о купле-продаже — Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165.
- ⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения».
- ⁴¹ Здесь и далее расчеты проводились на основе географической привязки учреждений, без учета федерального, регионального и муниципального статусов, приведены данные за 2015 год.
- ⁴² Реестр СМП — rmsp.nalog.ru.
- ⁴³ zakupki.gov.ru, извещение о закупке №0373200557015000024.

⁴⁴ К примеру, согласно пункту 4.2.3.2 Регламента коммерческих закупок АО «ЕЭТП» «Размер платы за каждый размещенный лот составляет 5 900,00 (пять тысяч девятьсот) рублей 00 копеек, в том числе НДС 18 % для процедур, объявленных до 31.01.2016 включительно и 6 900, 00 (шесть тысяч девятьсот) рублей 00 копеек, в том числе НДС 18 % для процедур, объявленных с 01.02.2016.

⁴⁵ Проект постановления был размещен на официальном сайте regulation.gov.ru/p/60742 для общественного обсуждения.

РЕФОРМА ЗАКУПОК. Какой должна быть контрактная система?

Авторский коллектив
под научным руководством кандидата
экономических наук О. В. Анчишкиной:
доктор экономических наук И. И. Смотрицкая,
И. В. Бегтин, М. А. Бонч-Осмоловский, С. Б. Дашков,
Ю. А. Иова, В. Н. Киселева, К. В. Кузнецов, Е. Г. Минина,
О. В. Пархимович, А. Д. Сакоян, А. Д. Склянченкова.





ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10
тел.: (495) 725 78 06, 725 78 50
e-mail: info@csr.ru
web: csr.ru