

СТРАТЕГИЯ «КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА 2.0»: МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА ГОСЗАКАЗЧИКА



АНЧИШКИНА
Ольга Владленовна,

к.э.н., ведущий экономист Института экономики РАН, эксперт ООН по публичным закупкам, Supply Chain Management CEU MSU, руководитель проекта ЦСР по развитию контрактной системы, PhD UNC-Chapel Hill.

Участники закупок ждут ощутимых позитивных результатов от каждого мероприятия по развитию контрактной системы. Заказчики, поставщики, регуляторы и контролеры рассчитывают на укрепление позиций, рост авторитета и доходов. Лояльность цементирует систему лучше, чем административные санкции за нарушение правил.

Государство и общество смотрят за тем, чтобы обеспечение нужд и общественных благ следовало за изменениями жизненных потребностей и повышением запросов к качеству. Полезность прирастает, и для граждан в этом лучшее обоснование объема собираемых на госзаказ налогов.

Цепочка мероприятий по развитию контрактной системы может и должна вести к поэтапным улучшениям всех ее элементов. Чтобы было именно так, есть важное условие. Это стратегическое видение объекта в целом. Строители и дизайнеры с первых дней работы должны знать, какую именно конструкцию контрактной системы они построят в итоге. Будущая архитектура сферы закупок должна быть понятна изначально.

Эксперты начали проработку стратегии «Контрактная система 2.0». Краткие предложения включены в доклад «Госзакупки. Какой должна быть контрактная система 2.0?»¹. В ходе Московского финансового форума спикеры Минфина России, Счетной палаты России, ФАС России, Государственной Думы России разделили общие выводы доклада. У нас есть единство взглядов на большой перечень проблем. Пагубная нестабильность правовой системы, порочность ценообразования, бюрократизация и низкая скорость снабжения, неадекватное применение планирования, противоречивое импортозамещение, недостатки информационной системы².

Продвинем проработку стратегии дальше и опишем подробнее один из узловых элементов — модернизацию института госзаказчика.

НЕ ПРОЦЕДУРЫ УПРАВЛЯЮТ ЛЮДЬМИ, ЛЮДИ УПРАВЛЯЮТ ПРОЦЕДУРАМИ

Госзаказчик — узловой элемент архитектуры контрактной системы. И именно этот узловой элемент создает в контрактной системе наибольшее количество проблем, потому что является слабым, умозрительным, ненадежным и неуправляемым звеном.

Иного и быть не может. Согласно данным 2016 года 147 тыс. заказчиков заключили за год

3,5 млн контрактов на общую сумму 5,5 трлн рублей (96 млрд долларов США, или 86 млрд евро). Также они совершили мелкие покупки за наличный расчет на 220 млрд рублей.

Относительно небольшие объемы российского госзаказа распределяются через огромное количество заказчиков. У этих заказчиков деньги расплачиваются на многомиллионные по количеству процедуры, документы и финансовые трансакции.

В российском госзаказе идет броуновское движение, в которое вовлечен 1 млн человек. Мелкая активность перекраивает на собственный манер и фасон любые процедуры и правила. Она не поддается управлению и контролю.

Для сравнения: в тот же период так называемые дискреционные расходы, которые федеральное правительство США направляет на публичные закупки, составили 430 млрд долларов. Право их расходования предоставлено 31 ведомству. В Европейском Союзе было размещено всего лишь 140 тыс. контрактов... на общую сумму 450 млрд евро.

Есть еще проблема, важнее. Разные заказчики делают разный объем работы. Разными являются структура и номенклатура их закупок, длительность и сложность заключаемых контрактов. Их заказ по-разному влияет на экономику страны и социальную сферу российского общества. Однако все не похоже друг на друга заказчики равны между собой в правах и в обязанностях. Десятки тысяч закупок организаций работают по одинаковым правилам. В итоге государство и общество не получают от госзаказа той отдачи, на которую рассчитывают, потому что нагрузка и административная ответственность у одних заказчиков завышена, а у других занижена.

НЕ ВСЕ БЮДЖЕТОПОЛУЧАТЕЛИ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЗАКАЗЧИКАМИ. УДОБНЕЕ СТАТЬ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕМ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Заказчики — гетерогенный, разнообразный по составу тип участников контрактной системы. Четыре группы заказчиков видны сразу (таблица 1).

Наибольшая по численности группа — микро и мелкие заказчики. К ним относятся организации с совокупным объемом контрактов в год до 1 млн рублей и от 1 млн до 10 млн рублей. Пока отвлечемся от отраслевых особенностей, специфики закупочных ситуаций, северного завоза, чрезвычайности, экстерриториальности и иных аспектов. Определимся с первыми, стоимостными производными. Данные рассчитаны по госзаказу 2016 года,

¹ <http://csr.ru/issledovaniya/nuzhno-li-kontraktnoj-sisteme-razvitiu>.

² <http://www.finmarket.ru/news/4604049>; <http://www.mskagency.ru/materials/2703064>; <http://www.tendery.ru/forum/viewtopic.php?f=13&t=2042971>; <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=51575>.

Таблица 1.

Типология заказчиков

(по показателю стоимостного объема контрактных полномочий, 2016 г.)

наименование группы	количество организаций	совокупное количество контрактов	совокупная сумма контрактов, млн рублей
микрозаказчики	52 904	190 901	21 030
мелкие заказчики	66 742	820 650	234 964
средние заказчики	21 596	1 357 858	671 591
крупные заказчики	5 746	1 109 644	4 592 901

подтверждены расчетами по 2015 году и по 1 половине 2017 года.

Микро- и мелкие заказчики — это 120 тыс. организаций, или 80 % всех заказчиков.

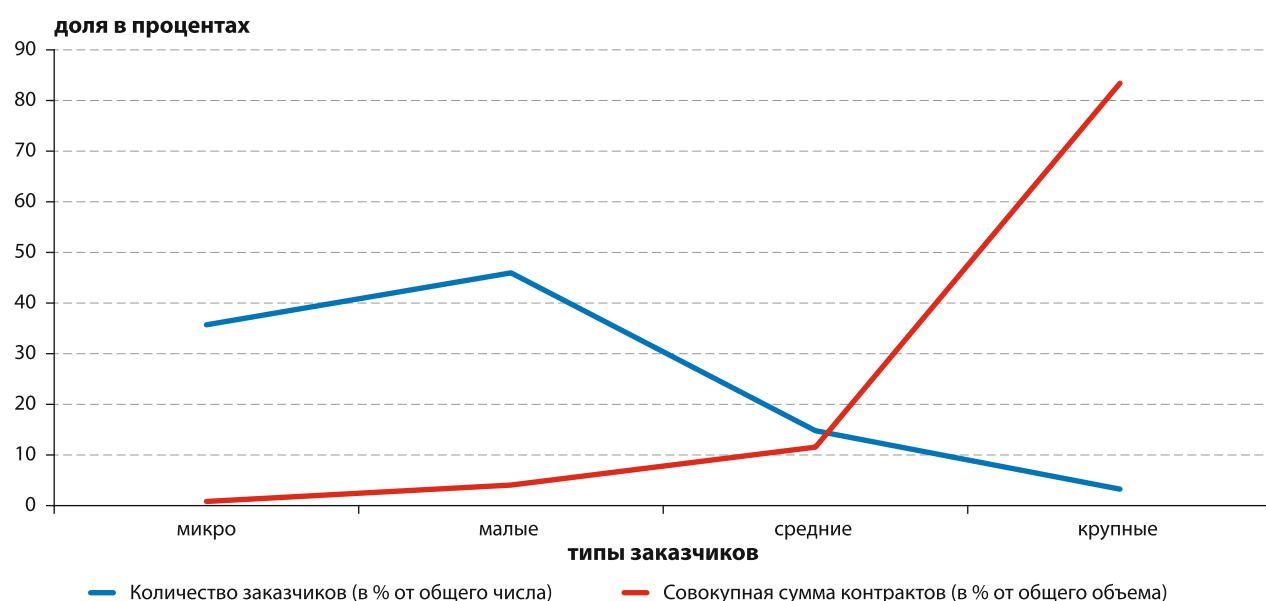
В среднем микро- и мелкие заказчики заключают контрактов на общую сумму 2 млн рублей в год.

Интенсивность закупок — 8 контрактов в год, цена одного — до 250 тыс. рублей.

Малобюджетные заказчики составляют основную, подавляющую часть контрактной системы и заключают наименьший объем контрактов — 5 % от совокупной суммы (диаграмма 1).

Диаграмма 1.

Распределение заказчиков по контрактным группам (согласно показателям количества организаций и стоимостного объема контрактов, госзаказ 2016 года)



Малобюджетные заказчики закупают преимущественно типовую, стандартную продукцию, одну и ту же год от года. Это — рутинная работа.

В их портфолио — поставки пищевых продуктов: молока, мяса, хлебобулочных изделий, фруктов и овощей — всего, что можно купить в готовом виде на открытых коммерческих рынках, в обычных магазинах. Контракты на продукты питания составляют треть от поставок микрозаказчиков, или 750 млрд рублей.

Микрозаказчики заключают контракты на поставку компьютеров и периферийного оборудования (130 млн рублей), офисной бумаги (90 млн рублей), мебели (41 млн рублей) и иной готовой продукции.

45 % заказа микро- и мелких заказчиков — услуги коммунальной инфраструктуры (таблица № 2).

Для микро- и мелких заказчиков 44-ФЗ — избыточный груз. А сами они — избыточный груз для контрактной системы.

Таблица № 2.

Закупочный профиль различных контрактных групп (госзаказ, 2016 г., в млн рублей)

Наименование контрактной группы	Поставки товаров (исключая программное обеспечение)	Строительные работы	Услуги, включая поставки программного обеспечения	Услуги ЖКХ
Микрозаказчики	2 580	1 582	3 052	13 625
Малые заказчики	50 138	29 627	53 833	100 123
Средние заказчики	199 729	130 484	212 600	127 727
Крупные заказчики	1 111 623	1 659 433	1 617 464	197 603

Будет проще, если мелкие стандартные покупки вывести из-под обязательных процедур и перевести на прямые онлайн-заказы. Такое государственное снабжение можно вести через государственный электронный магазин. Именно магазин, а не торговую площадку, биржу или market-place. Заказчики будут покупать стандартные товары и услуги в магазине, как большинство компаний и домохозяйств, но по казначейским картам, в пределах лимитов бюджетного финансирования и по нормативам.

Свобода микро- и мелких заказчиков от процедурной мороки не уменьшит конкуренцию. И рынки не обвалит. Малобюджетные заказчики слабо влияют на экономику (таблица № 2). Но главное: они закупают продукцию, в отношении которой конкуренция идет без госзаказа — нормальными рыночными методами. Фирма удерживает или расширяет долю на рынке за счет технологического обновления, торговых скидок, лучших условий доставки и послепродажного обслуживания, кастомизации и многих других непроцедурных технологий.

Процедуры торгов чрезвычайно важны для развития контрактных отношений. Однако это не значит, что они уместны при любых закупках. Конкуренция работает не только тогда, когда фирмы приходят на торги к государственным заказчикам.

120 тыс. организаций, работающих сегодня по 44-ФЗ, должны получить право отказаться от статуса заказчика и стать пользователями контрактной системы, ее рядовыми покупателями.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВЫГОДНА ВСЕМ.

Директора школ, главные врачи поликлиник и больниц, главные режиссеры театров и худруки клубов — тысячи честных профессионалов без страха за привлечение к уголовной или административной ответственности смогут погрузиться в любимое дело и забыть, наконец, про размещение заказов.

Общество получит полную прозрачность электронных покупок. В этом сегменте объемом 500 млрд. рублей коррупция иссякнет. Покупая

в магазинах, мы, покупатели, напрямую не контактируем с поставщиками и производителями товаров. Сговор между нами невозможен.

Государственный бюджет сможет экономить 50 млрд рублей в год за счет ликвидации мелких контрактных служб. И еще — гарантированно экономить на масштабе, на логистике, на скорости оборота.

Регуляторы контрактной системы добьются реального результата по эффективности, внедрят нормирование, рыночный каталог товаров и услуг.

СТРОЙКА — НАШЕ ВСЁ!

Теперь о крупных заказчиках. В контрактной системе — 6 тыс. организаций, у которых общий объем закупок превышает 100 млн рублей. Крупных заказчиков немного — 4 % от общего количества (таблица 1).

Но объем их контрактов — колоссальный: они распоряжаются 80 % закупочного бюджета (диаграмма 1), или 4,6 трлн рублей.

В среднем крупный заказчик заключает 193 контракта в год с ценой одного — 4 млн рублей. Такая цена превосходит цену среднего контракта у микрозаказчика в сорок раз.

Между тем обе группы заказчиков действуют по единым правилам, которые не учитывают неизбежную разницу в их бизнес-процессах.

Крупные заказчики не боятся брать за масштабные проекты: специализированные, сложные, долгосрочные и социально чувствительные. В результате они стали главными строителями в госзаказе.

Строят министерства, администрации, департаменты здравоохранения, университеты, медицинские центры, театры. В структуре контрактов крупных заказчиков строительный подряд занимает 37 % стоимости, или 1,7 трлн рублей (таблица 2).

Крупные заказчики реализуют 90 % всего российского государственного строительного подряда.

Есть ли в этом толк, а не только выгода? Никто пока не отменил четыре принципа организации

бизнеса: специализация, профессионализация, комбинирование и кооперация. Следуя им и стремясь повысить эффективность публичных закупок, современные государства учреждают отдельные структуры, которые строят, ремонтируют, реконструируют, содержат здания и помещения для всех государственных заказчиков или для групп государственных заказчиков.

Эти агентства занимаются и иными аспектами снабжения, чтобы служащие организаций сектора

госуправления концентрировались на своих прямых профессиональных обязанностях.

США — General Service Administration. Канада — Public Works and Government Services (фото 1).

Италия — CONSIP. Австрия — Austrian FPC Ltd, Южная Корея — PPS (KONEPS). Сингапур — DA (агрегированный заказ на товары широкого потребления).

В Белоруссии крупные централизованные закупки проводят УП «Белмедтехника», РУП «Фармация» и др. Эти организации подчинены Минздраву

Рисунок 1.

Миссия централизованной структуры госзаказа Канады

Real Property



Public Services and Procurement Canada's (PSPC) Real Property Branch manages one of the largest and most diverse portfolios of real estate in the country and is the Government of Canada's real property expert.

<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/biens-property/index-eng.html>

Рисунок 2.

Закупки УП «Белмедтехника» в онлайн-режиме

Reg. № / номер на Isetrade	Предмет закупки	Вид закупки	Дата публикации	Начальная цена, бел. рубль	Заказчик/организатор	Финансирование	Срок подачи предложений	Подано/зарегистрировано предложений	Дата и время торгов	Состояние	Дата завершения закупки
AU20170403101538/2017-437578	БелМТ №269/17-ЗА «Фетальные мониторы»	аукцион	03.04.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	2/0	04.11.2017 09:15	Объявленная	
AU20170429103989/2017-445904	БелМТ №389/17-ЗА «Оборудование и инструменты для видеодископии»	аукцион	29.04.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	06.10.2017	2/0	30.10.2017 11:48	Объявленная	
AU20170512105069/2017-450000	БелМТ №436/17-ЗА «Аппараты искусственной вентиляции легких (ИВЛ)»	аукцион	12.05.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	06.10.2017	2/0	30.10.2017 11:29	Объявленная	
AU20170519105515/2017-452422	БелМТ №469/17-ЗА «Мониторы гемодинамические»	аукцион	19.05.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	2/0	04.11.2017 09:30	Объявленная	
AU20170601106773/2017-456079	БелМТ №534/17-ЗА «Стерилизаторы низкотемпературные»	аукцион	01.06.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	2/0	04.11.2017 09:55	Объявленная	
AU20170601106931/2017-456099	БелМТ №537/17-ЗА «Системы длительного мониторинга ЭКГ и АД»	аукцион	01.06.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	0/0	04.11.2017 10:00	Объявленная	
AU20170601107009/2017-456384	БелМТ №542/17-ЗА «Анализаторы мочи»	аукцион	01.06.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	0/0	04.11.2017 10:05	Объявленная	
AU20170601107014/2017-456426	БелМТ №543/17-ЗА «Анализаторы биохимические»	аукцион	01.06.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	2/0	04.11.2017 10:10	Объявленная	
AU20170602107049/2017-456505	БелМТ №544/17-ЗА «Анализаторы гематологические»	аукцион	02.06.2017	Наименьшая цена из предложенных участников	УП «БЕЛМЕДТЕХНИКА»	Госзакупка	13.10.2017	0/0	04.11.2017 10:20	Объявленная	

<http://zakupki.butb.by/auctions/reestrauctions.html>

Белоруссии. Они заключают от своего имени договоры для последующей реализации медицинских товаров клиникам без проведения дополнительных процедур закупок (фото № 2).

Такая структура бизнеса давно построена у самих крупных заказчиков... внутри собственных организаций. Закупщик и конечный пользователь разделены между собой. Есть МТО, АХУ, контракт-

Таблица № 3.
Структура контрактов по предметам (2016 г.)

Тип контракта	Количество предметов закупок, ед	Совокупная сумма контрактов, млн рублей
Поставки товаров (исключая программное обеспечение)	8 913 360	1 364 069
Строительные работы	233 549	1 821 126
Услуги, включая поставки программного обеспечения	1 737 181	1 886 948
Услуги ЖКХ	769 288	439 078

ные службы, а есть инициатор закупки, функциональный заказчик, подразделение-получатель.

Речь идет о том, чтобы в конструкции контрактной системы закрепить те внутренние управленческие решения, которые уже есть в закупках и подтвердили свою эффективность.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КРУПНЫХ ЗАКАЗЧИКОВ НЕ МОЖЕТ ИДТИ МЕТОДАМИ «КРАСНОГВАРДЕЙСКОЙ АТАКИ НА КАПИТАЛ»

Крупные заказчики — флагманы сектора госуправления. У них богатый опыт и огромные заслуги перед обществом.

Модернизация крупных заказчиков должна идти на основе максимизации общественной выгоды и повышения эффективности госзаказа. Благо шести тысяч должно быть согласовано с благом 147 млн российских граждан.

В 1953 году на заседании сенатского комитета президент американской корпорации «Дженерал моторс» Чарльз Вильсон сказал: «Что хорошо для нашей страны, хорошо и для "Дженерал моторс"». Историческая фраза. До Вильсона миссия этой компании звучала точно наоборот.

Фундаментальная выгода российского общества от модернизации крупных заказчиков — предотвращение злоупотребления строительством как мерой по обеспечению государственных нужд.

Сейчас объемы строительных работ завышены. Они составляют треть госзаказа, словно Россия вернулась в эпоху первых пятилеток (таблица 3).

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

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

Даже театры в Российской Федерации развивают театральную деятельность тем, что за бюд-

жетный счет строят и реконструируют здания. 4,2 млрд руб., или 44 % всех контрактов театров в 2015 году были направлены на не профильные для театральной сферы виды деятельности, включая строительство. ТОП-поставщики российских театров — строительные организации.

Стройка должна ужаться до обоснованных для современной экономики объемов. Это необходимо для диверсификации экономики страны и перевода ее на новую технологическую платформу.

Передача полномочий по стройке от единичных заказчиков-не строителей к специализированным строительным организациям повысит надежность и управляемость строительным под-рядом.

Конечно, централизация обеспечения государственных нужд по отдельным направлениям госзаказа не является решением, идеальным на все времена, для любого состояния контрактной системы. Но сегодня — это актуальная задача.

НЕ КАЖДЫЙ БЮДЖЕТОПОЛУЧАТЕЛЬ ИМЕЕТ ПРАВО И ДОЛЖЕН БЫТЬ ЗАКАЗЧИКОМ

Сейчас контрактная система держится на двух точках опоры: заказчик и поставщик. Циркуль — ненадежная конструкция.

Модернизация института заказчика должна привести к возникновению четырех основных элементов обеспечения государственных нужд:

- пользователей контрактной системы;
- заказчиков;
- агрегаторов снабжения;
- специализированных профессиональных организаций.

Права и обязанности каждого элемента контрактной системы должны быть приведены в соответствие между собой и отвечать специфике задач и бизнес-процессов.

Есть предложения для средних заказчиков, но они заслуживают отдельного изложения. В данной статье модернизация института заказчика описана в отношении двух группкупающих организаций. ■