

## «РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК: ОЖИДАНИЯ, РЕЗУЛЬТАТЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ». КРУГЛЫЙ СТОЛ

---

1 июня 2022 г. в НИУ ВШЭ состоялся круглый стол, посвященный вопросам реформирования системы госзакупок.<sup>1</sup> В обсуждении приняли участие: **Анчишкина Ольга Владленовна**, кандидат экономических наук, руководитель направления Фонда «ЦСР» «Контрактная деятельность и комплаенс-стандарты»; **Дьяченко Олег Григорьевич**, первый заместитель начальника Главного контрольного управления Московской области; **Иванов Андрей Евгеньевич**, доцент кафедры государственного и муниципального управления, руководитель программы профессиональной переподготовки «Менеджмент в здравоохранении», заместитель директора Центра исследований ГЧП, СПбГУ; **Катамадзе Анна Теймуразовна**, заместитель руководителя Федерального казначейства; **Лавров Алексей Михайлович**, заместитель Министра финансов Российской Федерации, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе Департамента политики и управления, факультет социальных наук, НИУ ВШЭ; **Мельченко Инна Алексеевна**, директор департамента закупок, Госкорпорация «Росатом»; **Суходольский Георгий Александрович**, руководитель Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки»; **Торопов Александр Александрович**, председатель Комитета по регулированию контрактной системы Вологодской области; **Шамрин Александр Тихонович**, вице-президент НИУ ВШЭ – *организатор и ведущий круглого стола*.

**Для цитирования:** Анчишкина О.В., Дьяченко О.Г., Иванов А.Е., Катамадзе А.Т., Лавров А.М., Мельченко И.А., Суходольский Г.А., Торопов А.А., Шамрин А.Т. «Реформирование системы госзакупок: ожидания, результаты, перспективы». Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 7–37.

**For citation:** Anchishkina, O.V., Dyachenko, O.G., Ivanov, A.E., Katamadze, A.T., Lavrov, A.M., Melchenko, I.A., Sukhadolsky, G.A., Toropov, A.A. and Shamrin, A.T. (2022) 'Reforming the Public Procurement System: Expectations, Results, Prospects. Round table', *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–37. (In Russian).

---

<sup>1</sup> Материал подготовила И. А. Зверева – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues».

**А. Т. Шамрин:** уважаемые коллеги, мы с вами сегодня встречаемся на круглом столе – одном из цикла круглых столов, посвященных отмечаемой в этом году юбилейной дате Высшей школы экономики – 30 лет. Все эти годы ВШЭ как структура подготовки современных кадров для российской экономики сопровождала многие реформы в России. В реформе системы государственных закупок, которой посвящена тема сегодняшнего обсуждения, Высшая школа экономики сыграла, с моей точки зрения, значительную роль.

Однако прежде хотелось бы сказать о том, что вся история системы государственных закупок начинается практически с середины 1990-х гг., когда управление этой системой осуществлялось в соответствии с Указом Президента Российской Федерации N 305.<sup>2</sup> Он, конечно же, не полностью обеспечивал регулирование, но тем не менее это была попытка институционализировать все процессы, связанные с расходованием бюджетных средств для государственных нужд. Позже, в 1999 г., был принят Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 N 97-ФЗ (далее – 97-ФЗ).<sup>3</sup> Он тоже был промежуточным как попытка обеспечить систему регулирования. В 2005 г. появился более полный и систематизированный закон – Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>4</sup> (далее – 94-ФЗ). Но этот закон был законом процедуры, что практически никого не устраивало – ни заказчиков, ни Правительство Российской Федерации, ни гражданское общество. Тем не менее он просуществовал восемь лет. И в 2013 г. был принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ<sup>5</sup> (далее – 44-ФЗ), который сегодня является фундаментальным законом для регулирования вопросов, связанных с государственными закупками. Его задачей стало обеспечить все аспекты регулирования закупочной деятельности государства.

Мы ожидаем, что участники круглого стола выскажутся относительно этой эволюции законодательного регулирования в системе госзакупок, дадут свою экспертную оценку. Мы также предлагаем участникам высказы-

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд»). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14009/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14009/).

<sup>3</sup> Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 N 97-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23004/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23004/).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54598/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/).

<sup>5</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/).

вать предложения о путях совершенствования системы государственных закупок, поскольку, как говорится, у реформы есть начало, но нет конца. Об этом свидетельствует и то, что Минфин постоянно вносит новые предложения и включает новации в сам закон. По мнению многих, эти новации, безусловно, и отвечают современным требованиям, и делают систему государственных закупок лучше. Но мне хотелось бы, говоря об исторической перспективе, напомнить о тех, кто, собственно, создавал систему государственных закупок.

Все началось с Министерства экономики Российской Федерации, которое в непростых условиях 1990-х гг. пыталось внедрять эту систему и управлять ею. Понятно, что страна была не в полной мере готова к этому, и самые трудные первые шаги делались Министерством экономики. Вспомним Свиначенко Андрея Геннадьевича, который был заместителем министра и управлял процессом разработки всей нормативной базы, мониторингом и контролем. Потом эстафету приняла команда Министерства экономического развития – она была побольше и, я бы даже сказал, поактивнее. Работой ее сначала руководил Шаронов Андрей Владимирович. Он руководил комиссией, которая за всю страну принимала решения о закупке у единственного поставщика. Время на принятие решения по одной закупке было шесть секунд. Страна развивалась, закупки шли – это значит, что они работали достаточно эффективно. Затем работу возглавила Набиуллина Эльвира Сахипзадовна, в период руководства которой создавался 44-ФЗ. Здесь большую роль сыграли и Лихачев Алексей Евгеньевич, и Анчишкина Ольга Владленовна, которая у нас сегодня присутствует. Реализация этого закона велась департаментом, которым руководил Чемерисов Максим Вячеславович.

Когда началась большая работа по электронному бюджету, стало понятно, что система госзакупок должна естественным образом входить в систему электронного бюджета, и в этот период большую роль начало играть в регулировании всей закупочной деятельности государства Министерство финансов. Здесь надо отметить деятельность Нестеренко Татьяны Геннадьевны, которая проявляла все необходимые управленческие интенции, чтобы Министерство финансов играло ведущую роль в управлении государственными закупками, присутствующих здесь Лаврова Алексея Михайловича, который развивал и развивает систему государственных закупок в форме контрактной системы, Демидовой Татьяны Павловны. В казначействе всю трудную работу по сонму заказчиков, поставщиков выполняет Катамадзе Анна Теймуразовна, которая сумела всю эту деятельность оцифровать, когда еще не было термина «оцифровка», а оцифровка уже «жила» в системе госзакупок, в контрактной системе. Нельзя не вспомнить роль Федеральной антимонопольной службы, лично Артемьева Игоря Юрьевича – он очень хотел принять участие в сегодняшнем обсуждении, но служебные обязанности помощника председателя Правительства не позволили ему. Его заместитель – Евраев Михаил Яковлевич – тоже сыграл большую роль в ФАС в становлении системы государственных закупок. Конечно, всему этому помогали об-

щественные организации. С нами сегодня Сухадольский Георгий Александрович – ему принадлежит большая роль в общественном сопровождении. Не могу не сказать о моих коллегах в Высшей школе экономики, которые сопровождали, сопровождают, надеюсь, в дальнейшем также будут сопровождать в экспертно-аналитическом плане реализацию функций контрактной системы. Это Кузнецова Ирина Владимировна, к сожалению, от нас ушедшая, которая была одним из создателей Института госзакупок в Высшей школе экономики. Маслова Наталья Сергеевна – сейчас она руководит институтом. Головщинский Константин Игоревич, который руководил долгое время рабочей группой – можно сказать, что он был одним из разработчиков закона о контрактной системе. Тем, кого я упомянул, а это далеко не все бойцы на этом широком фронте, хочу сказать огромное спасибо за их вклад в создание и развитие системы государственных закупок.

А сейчас я предоставляю слово Алексею Михайловичу Лаврову.

**А. М. Лавров:** уважаемые коллеги, я не буду рассказывать о том, что делается, что предстоит, что будет делаться – все это уже известно, много раз обсуждено. Хотел бы обратить внимание на переломный этап, который мы сейчас переживаем. Я считаю, что после 2022 г. контрактная система будет такой, какой Минфин и казначейство ее видели на протяжении последних 15 лет. Мы не хотели бы больше вносить в нее какие-то существенные изменения. Хотя все равно будут говорить, что мы часто принимаем поправки. Иногда даже такая статистика звучала, что за последние десять лет были приняты решения о внесении изменений в 47 федеральных законов. Но многие изменения касались то слов, то расположения абзацев, а какие-то просто были вызваны практикой.

На самом деле, после того как был принят Федеральный закон от 02.07.2021 N 360-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>6</sup> (далее – 360-ФЗ), мы бы хотели стабилизировать законодательное регулирование и ограничить его исключительно точечными поправками, необходимость в которых, конечно, будет возникать постоянно. Не надо говорить, что налагается эмбарго на законодательные изменения, но они не должны носить и не будут носить системного характера. Это не значит, что их никогда не будет или что они не нужны, но по крайней мере нам нужно пережить довольно длительный период стабильного законодательного регулирования и воспользоваться всеми теми преимуществами, которые дает нынешняя правовая информационная среда, и только потом начинать обсуждать, что бы нам сделать еще хорошего, нужного и правильного. В следующем году исполняется десять лет закону о контрактной системе и, я надеюсь, мы сможем сказать: давайте остановимся, посмотрим, проведем серьез-

<sup>6</sup> Федеральный закон от 02.07.2021 N 360-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389219/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389219/).

ную аналитическую работу, в которой испытывается абсолютный дефицит, а на самом деле она по большому счету не ведется.

Единая информационная система закупок (далее – ЕИС) предоставляет огромное количество информации, с которой просто надо научиться работать. Если что-то работает не так, то возникает вопрос: почему и из-за чего это происходит? Что надо сделать?

При этом, касательно федеральной контрактной системы (далее – ФКС), – тогда, участвуя в дискуссиях, я не понимал, что в ней принципиально нового. Процессы регулируются, добавились планирование, аналитика и аудит, но в принципе, по сути, это та же самая часть обычного закупочного процесса. На мой взгляд, есть регулирование государственных и муниципальных закупок, однако для меня и сегодня остается не совсем понятным, почему мы называем его системой. В свое время в дискуссиях с Минэкономразвития мы заявляли, что федеральная контрактная система – это что-то намного большее, чем просто закупки, поскольку это и договоры о предоставлении субсидий, и трудовые соглашения, и соглашения с субъектами – т.е. вся сфера гражданско-правовых отношений, в которые вступает публично-правовое образование со своими внешними контрагентами. Конечно, государственные контракты являются важной ее частью, но не единственной. Если уж мы называем это федеральной контрактной системой, давайте регулировать государственные и муниципальные закупки как часть этой системы.

Надо ли выстраивать настоящую федеральную контрактную систему? Пока есть большие сомнения. В свое время был законопроект о федеральной контрактной системе в широком смысле, безотносительно к отдельным сферам и отраслям хозяйственной деятельности. И его можно было достать, начать обсуждать, рассматривать, но никакого практического смысла, на мой взгляд, в этом сейчас нет. Предлагаю нам сосредоточиться на цифрах и фактах и выявить самые болевые точки. И речь не идет о том, что, например, конкурс с двухэтапным или с предварительным рассмотрением (50 в год) более эффективен, потому что цена упала в два раза. Это не верифицируемое утверждение, потому что все такие конкурсы уникальные, и сколько заявляли в начале и сколько получилось в итоге – вопрос обсуждаемый. А вот в чем следует разобраться, так это в справедливости утверждения, что если на процедуру пришло более двух участников, то высока вероятность одностороннего расторжения контракта. Была такая гипотеза, не подтвердившаяся глубоким исследованием аналитического центра, что заказчик пользуется своими полномочиями, злоупотребляет ими в вопросе одностороннего расторжения контракта. То есть результат проверки показал, что нет никакой зависимости от количества пришедших участников. В одностороннем порядке расторгается менее 2% заключенных контрактов. Итак, это утверждение не подтверждено. А ведь звучали предложения о запрете заказчику в одностороннем порядке расторгать контракт иначе, чем через суд.

Затрагивая тему единственного поставщика, мы слышим: «Там конкуренции никакой нет!». И иногда предлагают в Думе: «Послушайте, если

у нас закупки у единственного поставщика, а мы все равно очень много всего покупаем у единственного поставщика, зачем вы нас мучаете? Разрешите покупать у единственного поставщика». Мы говорим: «Извините, но предложить-то оферту вы должны всем. Пришел к вам кто-то или не пришел – это второй вопрос».

Поправку в закон по закупкам для научных исследований по конкурентным процедурам, освобождающую научные организации и вузы, не приняли. И встает вопрос: почему на очень многие процедуры, например, на строительство, в большинстве случаев приходит один участник? Начали разбираться. Нет никакого отсека – два пришли и в основном два и остались, никто никого «зловредно» не отсекает. Почему не ходят? Все говорят, что цена неадекватная. Так давайте разбираться с ценой: откуда она берется, как она считается, как она проходит экспертизу? Мы пять лет заявляем о том, что перейдем к ресурсному способу ценообразования, что в том числе позволит автоматически пересматривать контракты. Об этом сейчас все строители мечтают и говорят, что нужно разрешить вообще без ограничений менять контракты. А на основе чего? На основе динамики цен. Так ее нет! А если была бы, то была бы и формула цены. Но ее нет. Говорят: «Тогда разрешите это делать у единственного поставщика с пересмотром цен». Хорошо.

Отсутствие информационной базы регулирования в связанной, но другой сфере, приводит к предложениям сломать существующее регулирование.

Большая часть нашей работы заключается в том, что мы объясняем, чего делать не надо. Если взять 100% предложений, то 10% из них еще имеют какой-то предмет для обсуждения, из которых, может быть, 5% превращается в какие-то действия. А со стороны поставщиков тоже приходят предложения. Звучит в основном просьба дать возможность пересматривать цены, менять существенные условия без всяких ограничений, причем чуть ли не в обязательном порядке, если они захотели это сделать.

Относительно запроса котировок. У нас было ограничение по запросу котировок 10%. Зачем оно было нужно? Маленькие компании-заказчики говорили: купим мы на 10%, а все остальное как покупать? Закупщиков держать? А в ЕИС (единая информационная система – *ред.*) информация есть. 95% заказчиков делают закупки на сумму менее 100 млн руб. в год. Решили им дать по запросу котировок до 100 млн руб. Надеюсь, они уйдут с этих постоянных аукционов, конкурсов и будут закупать по запросу котировок. Правда, сейчас, глядя на это, все другие говорят, что и 3 млн, и 100 млн – мало, нужно увеличить. Но в этом тоже нет ничего страшного, если запрос котировок как конкурентная процедура себя оправдывает.

Или электронный магазин, почему он не работает? Первая причина в том, что он встроен в формат малых закупок. Люди предпочитают пойти в соседний магазин и купить товар там, а не в электронном магазине. Поскольку это для них проще, чем заниматься электронными процедурами. Вторая – нет альтернативного предложения. Должно быть два предложе-

ния. Эти причины привели к тому, что во всем мире электронный магазин – это эффективный инструмент, а у нас почему-то нет. Как повысить его эффективность? Превратить электронный магазин в самостоятельный способ закупки, на который не распространяются ограничения по малым закупкам. Что этому мешает? Положения договора ЕвразЭС.<sup>7</sup> Там все про малые закупки написано. Давайте тогда проходить этот долгий этап и говорить, что это, по сути, разновидность запроса котировок, публичная оферта, специальный способ, с которым не надо бороться. Напротив, нужно как можно больше закупок, в том числе малых, туда переводить. А инфраструктура готова – есть восемь готовых электронных магазинов на электронных торговых площадках. Ничего особо глобального пересматривать не надо, это набор и система точечных поправок.

Что еще, коллеги, не то чтобы сильно мешает развитию, но создает ненужное напряжение. Долгое время занимаюсь бюджетным законодательством и могу сказать, что у нас сложилось единство аналитиков, практиков, теоретиков – единомышленников, все высказывают предложения, которые затем совместно обсуждаются. 44-ФЗ почему-то принято ругать, и часто – безосновательно, хотя бывает и за дело, но самое главное – неконструктивно. В любой сфере, когда вы говорите, что «а» – что-то плохо работает, говорите и «б». Это «б» звучит обычно так: дайте больше полномочий заказчику. Других концептуальных предложений, что нужно сделать, чтобы исправить, кроме как дать больше полномочий заказчику, ослабить процедуры и проч., не звучит. Последние года два у заказчика вообще почти любые полномочия есть.

Закупщики говорят, что будут вводить комиссионную процедуру по единственному поставщику. Но это очень похоже на отбор по конкурсу или по аукциону. Похоже, но тем не менее права такие есть. Возможность оперативного принятия решения имеется, и на любом уровне этим можно пользоваться. К чему это приводит? Да, доля единственного поставщика растет, конкуренция снижается. Нужно ли что-то с этим делать? Поскольку мы все равно сейчас не можем ограничить единственного поставщика по целому ряду причин, остается только смотреть за этой ситуацией и очень тщательно анализировать цифры. Решение о единственном поставщике принимается комиссией, и это одна из разновидностей конкурентной процедуры, которую тоже, может быть, стоит формализовать, но в рамках конкурсов особым правилом. Если же мы докажем, что это приводит к тому, что цена закупки при всех равных условиях стала выше из-за единственного поставщика, то это уже другая ситуация.

Завершая, скажу следующее. Сейчас сложилась ситуация, когда максимально «отпущены гайки» в регулировании закупок. Все, что многие хотели сделать, уже сделано. Ничего глобального делать не надо. Но необходимо вести мониторинг.

<sup>7</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 01.10.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.04.2022). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/).

С благодарностью будут восприняты идеи по реальному совершенствованию госзакупок. Время для их реализации, возможно, придет года через два-три. А сейчас давайте воспользуемся имеющимся у нас инструментарием, который через год увеличится за счет электронного активирования, электронного контракта. Это будет уникальная в мире база данных для любой аналитики.

**А. Т. Шамрин:** Алексей Михайлович, спасибо. Я хотел бы слово предоставить Торопову Александру Александровичу – председателю Комитета госзаказа Вологодской области.

**А. А. Торопов:** коллеги, добрый день! Спасибо за возможность выступить. На самом деле моя работа с государственным заказом началась с 1998 г. именно с Института госзакупок Высшей школы экономики, поэтому для меня это очень родные вещи, профессиональная alma mater. Я всю профессиональную карьеру занимаюсь региональным государственным и региональным муниципальным заказом и развитие законодательства наблюдаю постоянно. Я абсолютно согласен с тем, что сказал Алексей Михайлович о том, что нет такой задачи, которую нельзя было бы решить с помощью действующего законодательства. Иногда сложно, иногда непонятно, иногда нужно проговорить какие-то очевидные вещи несколько раз, но любую задачу можно решить.

Помните, раньше анекдот рассказывали про Бюджетный кодекс, когда в библиотеке спрашивают: «Где Бюджетный кодекс?» – «Периодика на втором этаже». Так вот, единственным минусом текущей нормотворческой ситуации, я говорю, в частности, про 44-ФЗ, является то, что изменения уже достигли уровня периодики.

Как руководитель регионального уполномоченного органа, замечу, что нас законодательство не балует возможностью нормативно-правового регулирования на региональном уровне. Считаю, что это не совсем правильно, и какие-то вещи могли бы быть отпущены на региональное регулирование именно с точки зрения учета особенностей регионов. Вологодская область – маленький скромный регион, но есть и большие регионы. Ситуации разные, вопросы решаются по-разному, а задачи – одинаковые.

Мы сейчас рассматриваем работу специалистов по закупкам, тех, кто на земле, в учреждениях сидят, занимаются закупками – контрактные управляющие учреждений, работники регионального уполномоченного органа. Это те, кто, по сути, занимаются вполне понятными типичными, неизменными изо дня в день, рутинными процессами. Все эти процессы уже можно автоматизировать. В принципе роль регионального закупщика можно свести к работе в большой информационной системе: закупщик будет действовать согласно алгоритму, заложенному в законе, по автоматизированному процессу, используя региональную информационную систему, и специалисту нужно будет только выбирать необходимые действия для решения текущей задачи. И мы к этому идем.



Что касается региональной политики в сфере регулирования контрактной системы: в принципе, мы сейчас активно занимаемся внедрением электронного документооборота при исполнении государственных и муниципальных контрактов, вовлекаем в этот процесс исполнителей, подрядчиков, поставщиков по контрактам; занимаемся консолидированными поставками, и не только для государственных заказчиков по Федеральному закону N 44-ФЗ, но и по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (далее – 223-ФЗ),<sup>8</sup> вовлекаем в этот процесс муниципалов, рассматриваем консолидированные поставки как логистический процесс, разбираем его более подробно, чтобы начать экономить на транзакциях, связанных с большими поставками. И все это нам позволяет делать действующее законодательство. Поэтому ругать и говорить, что закон плохой, абсолютно бессмысленно. Надо учиться с ним работать.

В целом, что я сделал бы по-другому на этой исторической дистанции. Я все-таки считаю, что построение информационной политики на основе централизации сверху, с федерации, – не самое удачное решение. Мне кажется, федеральная информационная система должна строиться по распределенному принципу и являться совокупностью региональных информационных систем. Возможно, я не прав, и это мое местечковое видение с позиции регионального руководителя. Но я горжусь тем, что стоял у истоков, и мы делали то, что не делал до нас никто – не только в стране, но и на международном уровне. Пожалуй, это все, о чем хотелось бы сказать.

**А. Т. Шамрин:** спасибо большое, Александр Александрович. Я хотел бы предоставить слово Иванову Андрею Евгеньевичу, нашему коллеге из Санкт-Петербурга.

**А. Е. Иванов:** дорогие друзья, огромное спасибо за приглашение. 12–13 лет назад вы приглашали меня в команду разработчиков закона о контрактной системе, и я отказался, потому что в то время мы в Высшей школе менеджмента СПбГУ создавали программу профессиональной переподготовки для руководителей медицинских организаций. И я, в общем, не жалею: сегодня программа «Менеджмент в здравоохранении» – одна из лучших в мире, аналогичную сертификацию имеют три программы в Европе, начиная с Оксфорда, и двенадцать в США, начиная с Гарварда. Поэтому я оказался не в числе разработчиков закона, а в числе его академических исследователей. А академические исследователи ищут недостатки законодательства, предлагают варианты их исправления. В связи с чем я хотел бы кратко остановиться на последних исследованиях, которые связаны именно с идентификацией недостатков регулирования системы государственных закупок.

<sup>8</sup> Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/).

Одно из последних наших исследований было посвящено рассмотрению проблем сговора. В процессе мы столкнулись с положениями ст. 49 о подаче ценовых предложений вне «шага аукциона» (ФЗ-44, ст. 49-3-3), а затем уже в целом рассмотрели ст. 49-3. Представляется, что ее качество вызывает, мягко говоря, большие вопросы, начиная с первого п. 3а, который не регламентирует начало аукциона, продолжая пунктом 3б, который противоречит п. 3а и т.д. Наши предложения по ревизии ст. 49-3 приведены в статье, опубликованной в последнем номере журнала «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение» (№ 67, с. 98–105).

В рамках вышеупомянутого исследования по противодействию сговору мы изучили международные рекомендации, и среди них – руководство по введению в действие Модельного закона о государственных закупках UNCITRAL. Слово «сговор» употребляется в этом руководстве 39 раз, причем, как правило, речь идет о расширении полномочий заказчика при обнаружении признаков сговора. У нас иная ситуация: несколько поставщиков допущено к участию в аукционе, никто из них не подает предложений о снижении цены, в том числе те, кто из протокола рассмотрения заявок информирован о более поздней подаче своей заявки и невозможности победы на торгах без снижения цены. Сговор очевиден, но полномочия отменить такую процедуру у заказчика нет. Об этом в «Вестнике Санкт-Петербургского университета» мы написали достаточно подробную статью.<sup>9</sup> Это то, что, в частности, дописать стоило бы.

И, наконец, чего бы писать не стоило. Это закрытый перечень оснований закупки у единственного поставщика: когда-то начинали с 11 случаев, на сегодня их 60. А хочется еще! Например, масштабы долговременных проектов ГЧП в сфере оказания медицинских услуг ограничиваются невозможностью обеспечить для частного партнера ежегодный заказ со стороны системы ОМС. Чем не повод для введения пункта 61 в 93 статью? Представляется тем не менее, что рано или поздно мы вернемся к апробированному международному опыту: в рамках вышеупомянутого Модельного закона формулируется пять (!) оснований для размещения заказа у единственного поставщика.

Я должен сказать, что исследования в сфере госзакупок действительно изменили, обогатили мою жизнь. Все мы помним нашу замечательную Ирину Владимировну Кузнецову, мотор, так сказать, сообщества специалистов в сфере госзаказа. Всегда приятно общаться с коллегами из Высшей школы экономики – главного центра исследований государственных закупок в Российской Федерации. Это и Андрей Александрович Яковлев, и Елена Анатольевна Подколзина, и Ольга Анатольевна Демидова, и Андрей Викторович Ткаченко и др. Наша жизнь стала размеренной, и это очень важно в период, когда все неопределенно и непросто: от Апрельской

<sup>9</sup> Иванов А.Е., Голубева А.А., Гиленко Е.В., Беженарь О.Н. Идентификация сговора в английском аукционе с незначительным снижением цены: кейс закупок медицинских учреждений Санкт-Петербурга // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2021. Т. 20, № 4. С. 581–617. URL: <http://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.405>.

конференции (НИУ ВШЭ) до Октябрьской конференции (ВШМ СПбГУ), от International Public Procurement Conference до конференции International Research Society for Public Management.

Еще раз подчеркну: мы видим недостатки регулирования в первую очередь, и наши исследования посвящены обоснованию предложений по их устранению. Но сегодня действительно можно сказать, что реально приняты изменения регулирования, о которых мы давно писали: поднят ценовой порог, расширена сфера применения запроса котировок, существенно упрощены механизмы закупок университетов.

На этой оптимистической ноте я хотел бы пожелать процветания системе государственных закупок Российской Федерации, а людям, которые связаны с этой системой, – благополучия, здоровья и счастья! Спасибо.

**А. Т. Шамрин:** спасибо большое, Андрей Евгеньевич. Я хотел бы предоставить слово Анне Теймуразовне Катамадзе.

**А. Т. Катамадзе:** спасибо большое, уважаемые коллеги. Александр Тихонович, такой хороший формат обсуждения, жаль, не хватает здесь многих людей, объективно не сумевших присутствовать. Думаю, что было бы здорово такие встречи проводить так, как, например, проводятся Гайдоровские чтения.

Теперь по обсуждаемому сегодня вопросу. Есть у него огромная история. Главное же в том, что за 16 лет реформы (мы приняли 94-ФЗ в 2006 г.) произошло становление системообразующей отрасли, затрагивающей практически все остальные отрасли экономики.

Чего только мы не пережили за эти годы! Это были и падения, и взлеты. Присутствующий здесь Алексей Михайлович Лавров начал эту работу в Минфине порядка пяти лет назад, а я почти тогда же – в казначействе, однако определенный путь нами уже был пройден к тому моменту. Когда Алексей Михайлович был директором департамента бюджетной политики в Минфине, мы все вопросы с ним обсуждали, как и с казначейством в лице моих бывших коллег и нынешних – Роман Евгеньевич Артюхин в 2007 г. уже приступил к исполнению обязанностей руководителя. Герман Оскарович Греф дал путевку в жизнь многим нашим идеям, из которых некоторые на тот момент казались, возможно, слишком смелыми, авангардными.

Конечно, это одна из самых серьезных общефедеральных реформ, все, кто здесь присутствуют сегодня, так или иначе в ней участвовали. Она затрагивала и регионы, и муниципалитеты, и работу огромного числа людей – 3 млн человек работают в системе закупок, в ЕИС. По сути, в результате большой реформы, проводившейся в течение многих лет, родилась новая профессия. И оценивая экономические результаты реформы, я бы прежде всего сказала, что сегодня благодаря ей мы имеем довольно неплохую конкурентную среду.

Надо понимать, что конкуренция зависит не только от того, как написан закон о процедурах, но и от многих других составляющих, о кото-

рых, в частности, говорил Алексей Михайлович. По цифрам же все видно. Даже в условиях пандемии, когда в законе появилось много послаблений, в среднем в закупках по 44-ФЗ стабильно принимают участие три-четыре участника. У нас в системе зарегистрировано почти 600 тыс. предприятий, которые участвуют на регулярной основе, подают заявки, контрактуются, исполняют эти контракты. 44-ФЗ – это 10 трлн руб.

И 223-ФЗ не будем забывать. Благодаря ему мы имеем цифровой след, у нас есть все договоры, которые мы можем анализировать, и есть соответствующие процедуры. Так, было принято решение о переходе на типовые процедуры, связанные с МСП. То есть все потихоньку выстраивается. А 223-ФЗ – это проведение закупок на почти 25 трлн руб., т.е. совокупно – 1/5 часть ВВП. Это очень серьезно.

Поэтому я могу констатировать, что, несмотря на сложность с конкуренцией и на крен в сторону единственных исполнителей в ряде отраслей, особенно в строительстве, у нас в стране тем не менее имеется конкурентная среда по лекарствам, по товарной номенклатуре, по медицинским изделиям. И это в целом результат того, как развивалась вся система госзакупок. Все сопряжены к тому, что мы то отходили от каких-то положений, то возвращались к ним. Сейчас, например, из первой редакции 44-ФЗ много лишнего убрали. Мы идем по пути поиска, и хорошо, что у нас есть возможность этот поиск осуществлять.

Если вернуться к цифрам, то конкуренция высокая, выше в 44-ФЗ, чем в 223-ФЗ. Отсюда можно делать вывод: внедрена короткая административная процедура обжалования. Когда ФАС были даны полномочия рассматривать жалобы поставщиков за пять дней, это на самом деле тоже была революция. Данная процедура сохранена и сейчас, хоть и появились дополнительные нюансы.

Я соглашусь с Алексеем Михайловичем, что объективно какой-либо серьезной проблемы с расторжением или с неисполнением контрактов у нас нет. А есть довольно-таки высокое качество товаров и продукции, есть высококонкурентная среда, процедура обжалования и много цифровых инструментов, которые развивались не год и не два, а уже довольно давно, и не только в казначействе.

В 2007 г. было принято решение создать единую информационную систему. Коллеги говорят о региональных аспектах. Принятое 10–15 лет назад решение о создании единой системы, единой платформы на всю страну вызвало у многих шок: как это от Калининграда до Дальнего Востока? А где ЭЦП взять? Где взять интернет? Сейчас все федеральные органы власти, включая ФНС, Росреестр, все крупные ИТ-корпорации – все идут по пути централизованных платформенных решений, потому что это – консолидация данных. Консолидация данных, их анализ позволяют принимать правильные управленческие решения. На сегодняшний день мы уже все понимаем важность цифровых данных, накопив которые в ГИС, мы можем анализировать и оценивать результаты торгов, ценовые аномалии и проч.

Напомню, что электронные площадки начали создаваться в 2008–2009 гг. Тогда все эти решения выглядели эксклюзивными. Сегодня уже Минциф-

ры считает все решения платформенными; платформенные решения предлагают Гостех, Росреестр, созданный налоговиками ЗАГС, единая система налогообложения, где вообще все централизованно и проч. Конечно, особенно мы это почувствовали в период пандемии. Мы думали, что госзаказ встанет, потому что люди болели. А все работали удаленно. Удаленно подписывались документы.

Что касается контрольных органов. Я говорю о конкуренции, об экономических аспектах, о процедуре обжалования, цифровизации, контрольной деятельности. Как раньше работали контролеры? Принималось решение проверить заказчиков, и к произвольно выбранным направлялась проверочная комиссия. Думаю, здесь каждый понимает, что такое проверка. Проверка – это мероприятие для заказчика нервное, бюрократическое. В результате добросовестно выполняющие свою работу заказчики напрасно испытывали стресс. А те заказчики, которые действительно создают риски для системы закупок, могли остаться вне внимания контрольных органов. Происходило же так от того, что не было понимания, к кому идти. Сейчас, благодаря объему данных, которыми мы располагаем, создана мониторинговая подсистема, система риск-модуль, к которой мы подключили всех контролеров, и формируем антирейтинги заказчиков, поставщиков. То же самое делает налоговая служба. И теперь мы планируем свою контрольную деятельность и ходим прицельно к тем, кто действительно либо создает риски нарушений, либо имеет потенциал на это нарушение.

Более того, я абсолютно уверена, что в течение двух-трех лет мы сможем полностью перейти от контроля последующего к превентивному, потому что не стоит ходить тогда, когда уже все съели и потратили, а нужно приходить до того, как произойдет правонарушение. Увидеть его возможность позволяет определенный набор данных и документов на стадии, когда контракт пока еще не исполнен. Сейчас эта работа уже ведется – на основании цифровых решений и благодаря тому, что весь документооборот стал электронным.

Еще приведу несколько цифр. Система ГИС ЕИС на сегодняшний день обрабатывает порядка 70 млрд транзакций в год, это примерно 300 млн юридически значимых действий заказчиков и поставщиков, контролеров ежесуточно (у них у всех есть личные кабинеты в системе), и проводит автоматизированные проверки на наличие лимитов. Это различные формально-логические проверки, например, на соответствие электронного документа о приемке сведениям об электронном контракте. Это масса различных подсказок и, я бы сказала, «лежачих полицейских», которые даже в случае, когда человек может ошибиться, не дают ему такой возможности, потому что все данные между собой связаны.

Благодаря такому количеству автоматических контролей мы определенно смогли дальше уже на будущее спланировать такие серьезные дополнительные вещи, как ускорение платежа. Мы сейчас переходим на цифровой платеж. Например, по 223-ФЗ стандартной является ситуация, когда заказчик оплату предусматривает в количестве 200 рабочих

дней после подписания акта выполненных работ. Вы представляете, как-то приходится бизнесу? Компания выполнила заказ и 200 дней ждет оплаты по принятому акту. Это же кассовые разрывы. Мы говорим: деньги – в экономику! А как предприятию выживать? Оно все перекредитовано, не в состоянии законтрактоваться на другой контракт, потому что здесь ему еще не пришла оплата.

В госзакупках по 44-ФЗ оплата контракта составляла 30 дней, но мы сейчас с учетом и контрсанкционных мер, планов, разрабатываемых совместно с Минфином, доведем оплату до 5–7 дней. Я думаю, что мы получим абсолютно беспрецедентный результат с точки зрения поддержки бизнеса, который приходит на госзакупки с верой в то, что государство будет вести себя как партнер по отношению к предпринимателю.

В 360-ФЗ<sup>10</sup> записано, что цифровыми будут не только торги, но и приемка. Этому предшествовала проведенная большая предварительная работа. Вначале были только электронные аукционы, все остальное было бумажное. Потом сделали все электронное. Затем постепенно перешли к тому, что подписываемые электронно документы-основания должны быть основой для платежки в другой системе, в том числе в «Электронном бюджете», без того, чтобы туда дополнительно приносить бумажную версию этих документов. Этот путь прошли – оцифровали. Потом решили вопрос с приемкой – ну что же там все бумага да бумага!? Сделаем цифровую приемку. А как же бухгалтерские системы? Интегрировались. А как же региональные системы, которые хотят получать информацию о приемках? Интегрировались. И вот так, постепенно, а главное, двигаясь в одном направлении, мы получаем определенный результат.

Теперь о том, что было бы, наверное, правильно сделать в перспективе. Очевидно, что мы находимся не в идеальном мире. У нас еще есть над чем работать. Конечно, 360-ФЗ – это очень большая реформа, я считаю, это первая реформа после того, как мы отобрали электронные площадки впервые в 2009 г. В этом законе много чего заложено. Просто с момента его принятия у нас весь мир поменялся, и был принят еще ряд федеральных законов, и все внимание сосредоточилось на них. Однако, коллеги, обратите на него внимание, повторю: в 360-ФЗ много чего заложено, в частности, тот же электронный магазин.

Я считаю, что будущее за электронным магазином. То, что котировки так востребованы как короткая процедура, говорит о том, что аукционы и конкурсы должны быть заменены в итоге неким глобальным электронным магазином – агрегатором торговли. Когда мы в 2008 г. создавали систему процедур: сформируй ТЗ, размести извещение, подожди, когда все придут, осуществи допуск на соответствие ТЗ, – тогда еще ничего не было – ни «Озона», ни «Яндекс-Маркета» и др., они все появились относительно недавно. Понятно, что конкурсы останутся всегда для

<sup>10</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 02.07.2021 N 360-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389219/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389219/).

НИОКР, для каких-то очень крупных инфраструктурных строек и проч. Но для товарной номенклатуры, на мой взгляд, мы точно можем перейти к электронному магазину. Сейчас нас сдерживает международное соглашение – это юридический фактор.

Другим же и очень существенным фактором является каталогизация товаров. У нас ни одно отраслевое ведомство (кроме Минздрава) не занимается каталогами товаров, работ и услуг. В строительстве, например, мы даже не знаем классификатора стройматериалов. Вся стоимость строительных работ, которая сейчас как-то определяется, на самом деле эфемерна. Никто в стране не понимает реальную цену конкретного объекта – занижена она или завышена.

На мой взгляд, еще одно большое направление – это строительная биржа, о чем уже многократно говорилось в различных поручениях правительства и проч. Но продекларировать – это одно, а создать – процесс очень сложный. Есть надежда, что Минстрой с Главгосэкспертизой (с нашим участием – мы им, конечно, во всем будем содействовать) это все-таки сделают. Потому что когда у нас 60% бюджетных расходов составляет строительство (а это так и есть) и еще где-то 20% – это услуги ЖКХ, чтобы горела лампочка в больнице, и еще чуть-чуть – лекарства, медицинские изделия и проч., то, конечно, одной из основных задач является вопрос ценообразования в строительной отрасли.

Поэтому приоритетными направлениями развития, на мой взгляд, сегодня являются: биржа в сфере строительства, электронный магазин, ускорение платежей на основе цифровых актов приемки, реализация 360-ФЗ. И еще – не стоит скидывать со счетов 223-ФЗ. Там не так уж все хорошо. Я бы там точно ввела положение о том, чтобы платежи шли в бизнес быстрее, тем более малый и средний бизнес, который работает на крупные предприятия. Там есть задел и для цифровых решений просто для того, чтобы обладать информацией, и для того, чтобы процедуры были чуть более конкурентные, чем устанавливаются положениями. Поэтому, в принципе, нам с вами, коллеги, есть над чем поработать. Спасибо.

**А. Т. Шамрин:** спасибо большое, Анна Теймуразовна. Я сейчас хотел бы передать слово Дьяченко Олегу Григорьевичу. Взгляд немножко с другого ракурса.

**О. Г. Дьяченко:** добрый день, коллеги. Александр Тихонович, спасибо за приглашение. Поздравляю Высшую школу экономики с 30-летним юбилеем. Безусловно, попытаюсь представить мое выступление относительно взглядов на проблематику госзакупок немного с научной точки зрения, поскольку нахожусь в стенах научного учреждения.

Тема сегодняшней встречи – «Оценка ожиданий от реформы госзакупок, ее текущих результатов и перспектив». В своем выступлении хотел бы взглянуть на госзакупки через призму технологического процесса, поскольку технологии, как уже сегодня озвучили коллеги, лежат в основе успеха.

Рисунок 1



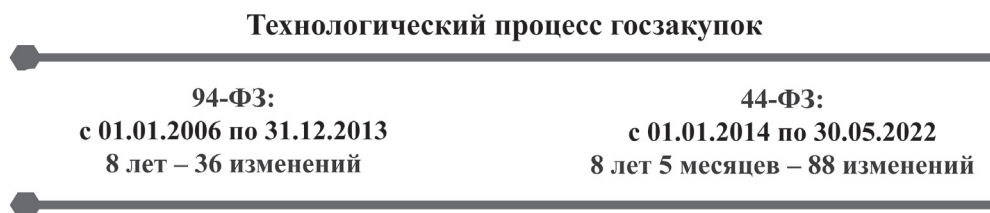
Почему я решил подойти к теме через технологию. Я представляю Московскую область, мы активно занимаемся цифровизацией, это у нас в тренде. Моя деятельность связана с контрольной деятельностью в сфере госзакупок, поэтому закупки я рассматриваю как единый и взаимосвязанный процесс, где на входе есть потребность в закупке товара, работы, услуги, а на выходе – результат, который эту потребность удовлетворяет. Почему на слайде на выходе из процесса я отметил «должен быть результат»? Потому что результат «должен быть», но не всегда, к сожалению, наши ожидания от процесса закупок достигаются.

Процесс закупок складывается из этапов планирования, определения поставщика, исполнения контракта. Хотел бы отметить, что я начинал работать в сфере контроля госзакупок с 2008 г. в Контрольном комитете города Москвы, возглавлял информационно-аналитический отдел, т.е. готовил в течение трех лет ежеквартально аналитические доклады Юрию Михайловичу Лужкову, потом Сергею Семеновичу Собянину. Несмотря на то, что в 94-ФЗ не было сказано о планировании, об исполнении контрактов, все равно все наши аналитические доклады начинались с планирования и заканчивались исполнением контрактов, потому что волей-неволей регионы, муниципалитеты и каждый заказчик этим процессом все равно занимался. Поэтому для нас появление в 44-ФЗ этапов планирования и исполнения контрактов, в дополнение к существовавшему этапу определения поставщика, является абсолютно понятным.



На что я хотел бы обратить внимание. В каждом процессе есть элементы. Для того чтобы понимать степень технологичности процесса, мы должны понимать, как выполняется тот или иной элемент процесса с точки зрения технологии – это у нас ручная сборка или есть элементы автоматизации, осуществляем индивидуальную «сборку» или это конвейер. И второе: видим ли мы в процессе состояние дел самого процесса, его показатели. Лучше всего технологичность процесса закупок рассмотреть на его сопоставлении с конвейером. Когда работает конвейер, мы видим, что где-то загорается контрольная лампочка, и это является сигналом для остановки конвейера, устранения неполадок, чтобы не «гнать брак». Принцип конвейера позволяет контролировать все элементы процесса в их взаимосвязи – от входа и до результата на выходе. Поэтому я считаю, что если в процессе закупок есть системные проблемы, то нельзя ожидать улучшений от существующего производственного процесса закупок (а это производственный процесс), если мы не меняем технологию. Нужно менять технологию.

Рисунок 2



### Как оценить степень технологичности процесса закупок:

- 1) Количество подпроцессов (чем сложнее конструкция, тем больше поломок).
- 2) Степень автоматизации (количество ручного труда).
- 3) Понятные и непротиворечивые технологические карты (инструкции).
- 4) Ресурсные затраты на выполнение работы (хронометраж).
- 5) Контроль производственного процесса:
  - видим ли результаты производственного процесса онлайн или после проверок;
  - получаем ли незамедлительно сигнал о сбое в процессе;
  - насколько быстро исправляем сбой;
  - улучшается ли качество выпускаемой продукции или нарушения повторяются

**Технология ручной сборки должна постепенно заменяться конвейером**

Коротко о технологическом процессе. На Рисунке 2 отмечено, что 94-ФЗ действовал восемь лет, с момента принятия 44-ФЗ также прошло почти столько же – восемь с половиной лет. В первый внесено 36 изменений, во второй – 88. Изменения носят разный характер. Тем не менее процесс меняется довольно-таки часто. Значит, и перестраивать его приходится часто. Как оценить степень технологичности процесса закупок? Первое – это количество подпроцессов. Чем сложнее конструкция, тем чаще возможность ее поломки, а для закупок – тем выше вероятность ее нарушения.

Необходимо отметить, что в 44-ФЗ сейчас задан тренд изменений, направленный на сокращение количества процедур. Например, убрали план закупок и оставили план-график закупок. Таким образом количество подпроцессов уменьшается. Безусловно, вероятность нарушений сокращается, работы для заказчиков также становится меньше. Поэтому, коллеги, когда мы говорим на сегодняшнем круглом столе об ожиданиях от контрактной системы, от реформ, то нам необходимо прежде всего оценивать такие ожидания конкретными величинами, например, количеством подпроцессов. Для Высшей школы экономики, на мой взгляд, было бы в качестве научной задачи интересным посчитать все количество задач, которые выполняет, допустим, контрактный управляющий: может быть, этих задач 100 или 150. Соответственно, каждое сокращение количества задач в процессе либо времени на их выполнение, безусловно, говорит о том, что закупочная система как процесс становится более эффективной.

Далее. Степень автоматизации. Каждая из задач в процессе может выполняться ручным способом либо автоматизированным. Как показано на Рисунке 2, процесс закупок – в основном ручная работа, индивидуальное изготовление. Для того чтобы выполнить задачу вручную, требуются понятные и непротиворечивые технологические карты, по сути, это наша нормативная база. Она, к сожалению, сейчас очень и очень большая. Я часто говорю в своих выступлениях, что у нас контрактный управляющий должен быть одновременно доктором экономических наук, юридических наук, разбираться в судебной практике, отслеживать все изменения в законодательстве, хорошо разбираться в экономике, уметь мониторить рыночные цены, знать и применять информационные системы. На контрактного управляющего взгромодили много работы и дали множество инструкций, которые порой противоречивы. Я полагаю, что если говорить об эффективной технологии, то инструкций должно быть меньше, процесс должен быть автоматизирован до такой степени, что его нельзя нарушить. Поэтому, с точки зрения направлений исследования для Высшей школы экономики, было бы интересно провести хронометраж выполняемых операций процесса госзакупок. При улучшении технологии трудозатраты должны сокращаться.

Технологический процесс закупок должен с точки зрения контроля давать нам обратную связь, сигнализировать о состоянии процесса. Коллеги, я на своем мобильном телефоне прямо сейчас могу открыть приложение и увидеть «красные зоны» Московской области на этапе исполнения контрактов, это очень важно для понимания состояния процесса. Как работает система мониторинга в ЕИС? Получаем ли мы сигнал незамедлительно? В эту систему мониторинга нужно зайти, выгрузить данные, обработать их с помощью соответствующих средств, для чего необходимы компетенции и время. У большинства заказчиков их нет. Наш подход – сразу показывать коллегам «красные зоны». Именно так должна работать правильно настроенная контрольная составляющая процесса закупок.

Следующее. Насколько быстро мы исправляем сбои? Сбои есть и в нормативных документах, есть противоречия в правоприменительной практике. Это очень важно. Сейчас в нашей стране идут очень быстрые процессы

изменения нормативной базы: это показывает, что мы в нормативном плане технологию внесения изменений улучшили. Безусловно, изменения осуществляются не ради изменений, а ради результата. Насколько мы улучшаем качество производственного процесса закупок? Поэтому я еще раз подчеркну, что у нас должны быть не ожидания от реформы, а четкое понимание того, какие показатели должны измениться в результате реформ, возможность сравнить то, что было вчера, что есть сегодня, что будет завтра. На мой взгляд, Высшая школа экономики располагает большой научной базой в отношении изучения технологии процесса. Научный вклад должен в том числе участвовать в постепенном переходе от ручной сборки к конвейеру.

Рисунок 3

### Технология «Умный контракт» – пример технологического прорыва

#### Постановление Правительства Московской области от 25.12.2020 N1040/44

*«УМНЫЙ КОНТРАКТ» – технология создания цифровой модели контракта, обеспечивающая автоматизированное формирование текстовой части проекта контракта, а также автоматизированный контроль исполнения контракта после его заключения.*

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.	01.06.2022
Доля нарушений сроков поставки	15,5%	7,2% ↓	3,3% ↓	2,5% ↓
Доля нарушений сроков приемки	4,2%	1,8% ↓	0,9% ↓	0,6% ↓
Доля нарушений сроков оплаты	10,8%	7,1% ↓	2,1% ↓	1,5% ↓
Средний срок на оплату (рабочие дни)	-	6,9	4,2 ↓	2,9 ↓
Доля случаев ведения претензионной работы	20%	25% ↑	80% ↑	90% ↑
Место Московской области по минимальной доле контрактов с истекшим сроком среди субъектов	1	1	1	1

Проекты контрактов формируются автоматизированно, без нарушений

Сокращаются сроки на подготовку проектов контрактов (с 3–4 час. до 15–30 мин.)

Информация о результатах текущего исполнения контрактов видна онлайн

Коротко скажу, что технология, с использованием которой я построил свой доклад, – это технология, разработанная Московской областью и которая называется «Умный контракт». Мы в 2020 г. первыми в Российской Федерации ввели нормативное понятие «умный контракт». Это не просто текст контракта в электронном виде – это система алгоритмической связи условий контрактов, которая обеспечивает нам полную информацию о состоянии контракта, при этом контракт мы в руки не берем, он сам нас информирует о том, что с ним происходит. Мы смогли решить эту задачу таким образом, что теперь проекты контрактов формируются автоматизированно, без нарушений, ручного труда здесь практически нет, сократились сроки подготовки проектов контрактов, вся информация представлена онлайн.

Я уже несколько раз отмечал, что для нас важны не ожидания, а понимание того, что происходит. Поэтому в отношении исполнения контрактов нас интересуют прежде всего следующие основные четыре показателя: сроки поставки, приемки, оплаты и претензионная работа. Обратите внимание, как с 2019 по 2022 г. сократились сроки нарушений по каждому из этих показателей. В своем мобильном телефоне я могу найти каждый из этих показателей, зайти в условия любого «умного контракта» и увидеть всю информацию о его исполнении. В схему (см. рис. 3) мы также добавили показатель «Средний срок на оплату в рабочих днях». Случаи нарушений сроков оплаты также сократились – с 10% до 1,5%. И что важно: средний срок на оплату в рабочих днях в Московской области на сегодня составляет менее трех рабочих дней при федеральных требованиях в семь рабочих дней.

Претензионная работа. Нельзя улучшать сроки поставки, если заказчик не ведет претензионную работу. У нас в Московской области введена административная ответственность за неведение претензионной работы, поэтому мы заставляем заказчиков в случаях нарушений предъявлять требования неустойки, а рубль для поставщика – лучший мотивирующий фактор. В итоге всей комплексной работы у нас на протяжении последних четырех лет среди субъектов РФ минимальная доля контрактов с истекшими сроками исполнения.

*Рисунок 4*

### Принципиальные проблемы

#### Ожидаемый результат от госзакупок:

Получение товаров, работ, услуг надлежащего качества в установленный срок (с соблюдением всех установленных требований к этапам планирования, определения поставщика и исполнения контракта)

#### Условия для получения результата:

- 1) Для поставки – качественный товар, что зависит от производителя товара (см. «Домострой»). В госзакупках с этим остаются проблемы
- 2) Для работ и услуг – наличие лучших подрядчиков (исполнителей) (см. «Ермак во льдах», П.О. Макаров). В госзакупках с этим остаются проблемы

**Пока еще получаем не то, что ожидаем**

На мой взгляд, есть две сложные принципиальные проблемы нашей системы госзакупок. Первое: получение лучшего товара и получение результата по работам и услугам. Для поставки товаров нам нужен лучший товар. Лучший товар производит лучший производитель. Классический пример содержится в книге «Домострой», являющейся памятником русской литературы XVI в. В этом сборнике правил и советов ясно показано, какое значение отводится в экономике семейного хозяйства поставщику. Для него

в доме выделяли красный угол, за столом давали лучшие угощения. Почему? Потому что он обеспечивал поставку лучшего товара, в нем были заинтересованы, поскольку для хозяйства была значима стабильность.

Для работ и услуг очень важно, кто, чьи руки, чья голова занимается их выполнением. Здесь тоже есть пример из литературы. Наш знаменитый адмирал Петр Осипович Макаров написал книгу «Ермак во льдах». Он сам был проектировщиком первого стального ледокола в России. Когда проект был готов, выбирали верфь для размещения заказа, выбирали подрядчика. Система была организована так: направили три предложения в английскую, голландскую и американскую верфи – ведущие в мире. Немцам не отправляли, потому что уже были напряженные отношения. Получили предложения, Макаров взял три письма, пошел к министру финансов Витте. Изучили предложения, выбрали английскую компанию: было дороже, но сроки были короткие, что больше устроило. Англичане срок нарушили. Но как вспоминает П.О. Макаров: «У меня не поднялась рука на то, чтобы их наказать, потому что в последние дни каждый квадратный метр этого корабля был занят английскими рабочими».

Поэтому я отмечаю, что нам в госзакупках для получения лучших товаров нужны товары от лучших производителей, а для получения в срок качественных услуг – лучшие подрядчики и исполнители. Но эту задачу 44-ФЗ пока не смог решить. При описании товара мы должны использовать настолько общие характеристики, что зачастую результат его поставки может стать сюрпризом, не говоря уже о том, что не факт, что это будет товар от лучшего производителя. В этом наша общая проблема. Я никого не критикую, однако ее подтверждает масса примеров, о которых мне часто общаются коллеги в регионах.

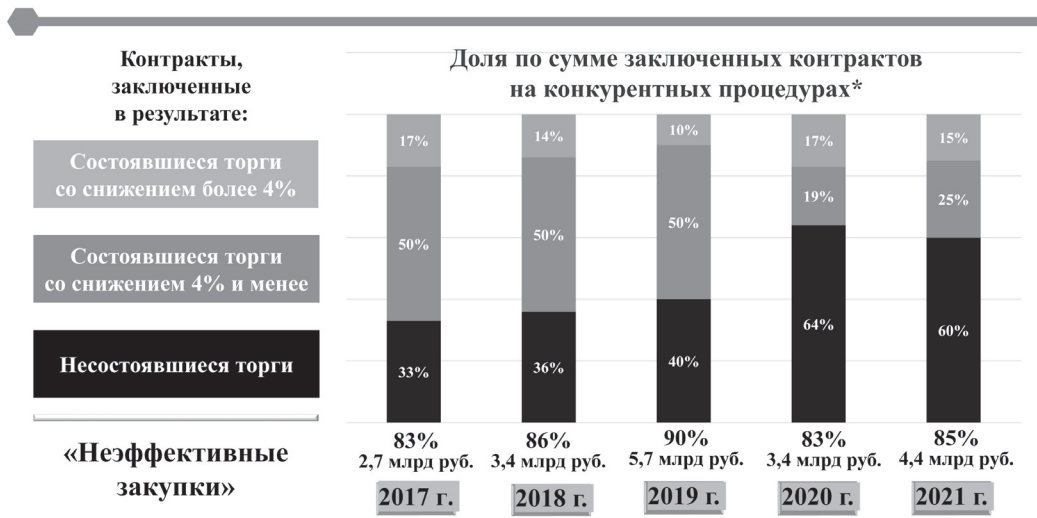
С подрядчиками для выполнения работ и исполнителями для оказания услуг тоже лотерея. Хотя сейчас в 44-ФЗ появились возможности для улучшения положения, правда, они еще в полной мере не реализованы, но перспективы есть.

Предлагаю привести для примера показатель конкуренции на торгах, характеризующий состояние контрактной системы в целом по Российской Федерации (см. рис. 5).

Это для научной дискуссии. Мы взяли за последние пять лет информацию из ЕИС о состоянии конкуренции в нашей стране. На Рисунке 5 представлены все контракты, заключенные по итогам объявленных конкурентных процедур. Здесь три зоны. Внизу контракты, заключенные в результате несостоявшихся закупок. Средняя зона – это контракты, заключенные по итогам состоявшихся торгов, но со снижением до 4%. Вверху – контракты, заключенные на торгах, со снижением более 4%. Как видите, на контракты, заключенные по итогам конкурентных закупок, а это, на наш взгляд, закупки от 4%, приходится 10–17%. Этот пример для того, чтобы понимать наши ожидания. Если мы что-то меняем, мы должны получать соответствующие результаты. Если мы ставим нужную цель и принимаем правильные решения в нормативном регулировании, то 2022–2023 годы должны показать лучшую динамику по конкуренции.

Рисунок 5

**Конкуренция в сфере закупок в целом по РФ за 2017–2021 гг.**



Доля контрактов, заключенных в условиях реальной конкуренции, не превышает 15%

Примечание: \* Из расчетов исключены расторгнутые контракты, а также контракты со снижением более 75%.

Рисунок 6

**Распределение контрактов РФ по доле снижения в 2021 г. (состоявшиеся торги)**



Почему мы отсекали по конкурентным закупкам контракты, заключенные на состоявшихся торгах, со снижением до 4%? Потому что основная масса по деньгам, как показано на графике (см. рис. 6), идет на границе сни-

жения в 4%–1 283,2 млрд руб.; со снижением более 4% – 760 млрд руб. Можно ли назвать закупки с таким небольшим снижением конкурентными? Более того, контракты на 1 111 млрд руб. заключены на торгах со снижением до 2%. Это показатель, над которым нужно думать, изучать причины, одним словом – работать и улучшать.

На этом я свое выступление завершаю. Хотел выразить благодарность коллегам из федеральных структур. Мы очень активно взаимодействовали с ними в последние два года в рамках электронного актирования. В начале круглого стола было много сказано об участниках становления и развития контрактной системы. Хочу добавить, что в этом участвовали также коллеги из субъектов Российской Федерации. Когда есть взаимодействие, когда есть возможность интегрироваться, возможность сохранить существующие наработки в субъектах и приумножить их положительными элементами, которые дает нам федеральная система, то это всегда приносит хороший результат. Полагаю, что нужно переходить от ожиданий к измерению конкретных параметров контрактной системы, подтверждать конкретными цифрами правильность тех или иных решений в нормативном регулировании. Спасибо.

**А. Т. Шамрин:** спасибо большое. Ольга Владленовна, пожалуйста.

**О. В. Анчишкина:** ключевым фактором развития отечественной экономики и систем государственного и корпоративного управления является беспрецедентное внешнее санкционное давление на Российскую Федерацию со стороны стран, чей совокупный национальный ВВП (по ППС) составляет не менее 44% от общемирового ВВП.

Наряду с масштабностью, воздействие внешнеэкономических ограничений усугубляется следующими уникальными обстоятельствами, отличающими современную антироссийскую санкционную политику от когда-либо проводившейся ранее.

Общее количество политических, финансовых, торговых и иных запретов в отношении Российской Федерации превысило 10 тыс. (10 536 без шестого пакета ЕС, более 50 направлений санкционного давления открыто за июнь 2022 г.).

В странах – инициаторах санкций учреждены органы власти (структурные подразделения, управленческие позиции), уполномоченные на разработку политики санкций и контроль. В порядке примеров отметим, в частности: создание Управления по имплементации финансовых санкций Великобритании (OFS); учреждение штаба в Брюсселе во главе с Бьерном Зайбертом; назначение в США заместителя госсекретаря Уэнди Шермана и заместителя помощника президента США по национальной безопасности Далила Сингха уполномоченными по санкциям.

Ограничения введены не постепенно, как для Ирана, а разом, что оказывает шоковый эффект на экономических участников по всему миру.

Приняты санкции второго и третьего уровня, в силу чего запреты распространяются широко (на аффилированные и смежные сферы) и глубоко (на цепочки поставок).

Достигнута высокая синхронность действий США, Канады, ЕС, Великобритании (а также Японии, Новой Зеландии, Австралии).

В текущей и среднесрочной перспективе условия экономического развития и государственного строительства Российской Федерации кардинально изменились. Страна вошла в новую эпоху своей современной истории. Изменились практически все внешние системы ограничений и стимулов, триггеров и демпферов, геополитических вызовов и конфронтационных институтов, альянсов и союзов. Обновлены вводные параметры функционирования всех сфер хозяйственной жизни.

Возникает закономерный вопрос: какое влияние рубежные трансформационные сдвиги оказывают на контрактную систему как на институт обеспечения публичных нужд, обороны страны и безопасности государства, работы инфраструктурных, финансовых и сетевых компаний, институтов развития?

Не вызывает ни малейшего сомнения тот факт, что контрактная система не рассчитана на работу в наступивших реалиях. Она спроектирована для принципиально иной среды: глобалистской, стабильно неизменной, либеральной, финансово благополучной, с устойчивыми экономическими условиями. Контрактная система основана на тех исходных принципах и постулатах, которые более не работают. Их время прошло. Их инструменты сломаны.

В условиях санкций нельзя некритично полагаться на примененный в контрактной системе принцип максимальной открытости информации и прозрачности закупочных действий и результатов. Вынужденно, уже с 2014 г. не размещается выборочная информация об отдельных аспектах планов, процедур и результатов закупок. В текущем периоде с 1 июля 2022 г. закроют доступ к закупкам компаниям, которые отказываются от контракта из-за санкций против заказчика. Правительство Российской Федерации определило дополнительные основания для проведения закупки у единственного поставщика без необходимости размещения информации в ЕИС. Министерство финансов России приняло решение закрыть данные о расходах по разным статьям федерального бюджета.

Контракт перестает быть неизменным, а цена – твердой, фиксированной. Условия контракта невозможно спланировать с необходимой надежностью в ситуации, когда не поддается прогнозированию обменный курс на дату поставки, стремительно корректируются правила, усугубляются внешние ограничения, выпадают из хозяйственного оборота целые экономические регионы. Уже сейчас допускается изменять существенные условия контракта, заключенного до 1 января 2023 г., если при его исполнении возникли не зависящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность исполнения. Министерство юстиции России подготовило законопроект о запрете до конца 2023 г. договоров с привязкой к иностранной валюте или мировым индексам. Для субъектов 223-ФЗ предусматривается возможность изменения по соглашению сторон существенных условий договора, если при его исполнении возникли не зависящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность исполнения договора. Соответствующий законо-



проект N 145001–8 внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 16 июня 2022 г.

В условиях финансовой турбулентности требование об обосновании цены закупки мониторингом цен ранее исполненных контрактов лишилось смысла. Договоры заключаются в условиях, когда в месте поставки указывается не населенный пункт, а компания-поставщик. Фактически прошла смысловая девальвация допущений, связанных с методологией определения заказчиком начальной максимальной цены контракта. Ценовое поведение заказчика, предусмотренное указанной методологией, формирует риски для всех участников закупок, включая самого заказчика.

Дефицит ряда товаров, сырья и материалов, узлов, агрегатов, комплектующих подрывает способность одиночного заказчика «добыть» требуемое на открытом рынке.

Нынешняя контрактная система допускает только аукцион, запрос котировок, конкурс. Такого примитивного набора инструментов нет ни в одной стране мира. Более того, времена, когда можно было полагаться на особую, бюрократическую конкуренцию, прошли. Сейчас заказчик должен грамотно работать с единственным поставщиком, и для него хороши все возможные способы закупок.

Безальтернативная, единая информационная система, унифицированные процедуры и упрощенные инструменты закупок тормозят собственное технологическое развитие контрактной системы, драйвером которого остается конкуренция информационных систем, баз данных, программного обеспечения, способов закупок, формул цены контракта и способов оплаты. Импортозамещение в промышленности блокируется неповоротливым, аморфным и затратным для бюджета каталогом товаров и услуг, который так и не удалось заполнить за все прошедшие годы.

Таким образом, ранее созданная конструкция контрактной системы перестала соответствовать современным условиям функционирования сферы закупок и снабжения, прежде сделанные допуски и установки уже недействительны.

Вывод подтверждают результаты эмпирических исследований. По данным Минфина России, в первом квартале 2022 г. отмечается увеличение на 12% количества закупок, признанных по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимися. При этом в 60% случаев по результатам таких закупок заключен контракт. Наиболее распространенной причиной остается подача единственной заявки на участие в закупке (60%). Отмечается увеличение на 12% доли закупок, на участие в которых не подано ни одной заявки. Сохраняется тенденция по общему снижению показателя среднего количества поданных заявок на участие в закупке, что соотносится со снижением количества поданных заявок в целом.

Общий размер экономии снизился практически на четверть – с 88,8 млрд руб. в 1 квартале 2021 г. до 69,4 млрд руб. в 1 квартале 2022 г.

Так называемый электронный магазин не популярен среди заказчиков. По тем же данным Минфина России, отмечается незначительное количество (менее 1% от общего количества закупок) случаев проведения закупок

у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронной форме в соответствии с ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ (электронный магазин).

За период с 08.12.2021 по 08.04.2022 с использованием единого агрегатора торговли (ЕАТ) проведено примерно 154 тыс. закупок, из которых 74% не состоялись или были отменены.

В марте 2022 г. произошел резкий подъем показателя индекса «Отсутствие заявок при извещениях»: с 8,3 (федеральный уровень) и 9,58 (региональный уровень) в январе 2022 г. до 22,63 и 25,38 (соответственно по уровням бюджетной системы) в июне 2022 г. в связи со сложностями участия поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в закупочных процедурах на фоне санкционного давления. С апреля 2022 г. наблюдается плавное снижение показателя, при этом показатели января 2022 г. по состоянию на 22 июня 2022 г. не достигнуты и составляют соответственно 11,90 и 14,48.

Согласно тем же исследованиям, объем контрактов, заключенных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее – контракты с ЕП), в 2022 г. колеблется от 66,1% до 76%, а наибольший объем таких закупок приходится на контракты с ЕП, заключенные по результатам несостоявшихся закупочных процедур, и составляет от 39,8% до 57,9% от объема всех заключенных контрактов.

Как указывают специалисты Счетной палаты Российской Федерации, объем контрактов с ЕП, заключенных по результатам несостоявшихся закупочных процедур, в общем объеме контрактов с ЕП растет с начала года и в мае–июне 2022 г. составил порядка 78%.

Исследователи различных научных школ приходят к сходным выводам. По расчетам специалистов НИУ ВШЭ, объем «прямых» закупок увеличился с 1,45 трлн руб. в 2019 г. до 2 трлн руб. в 2020 г. Фиксируемый негативный тренд иллюстрирует достижение контрактной системой предельных значений экономической эффективности, поскольку, по тем же данным, в корпоративном секторе, несмотря на расширение в 2020 г. сферы применения закрытых закупочных процедур, напротив, наблюдалось сокращение объема «прямых» закупок, который уменьшился в сравнении с 2019 г. на 1,5 трлн руб.

По расчетам Главного контрольного управления Московской области, за 2017–2021 гг. доля несостоявшихся торгов, рассчитанная по сумме заключенных контрактов на конкурентных процедурах, выросла с 33% до 60%. Согласно тем же расчетам, вносимые правовые изменения не оказывают позитивного влияния на показатель снижения цены закупки в ходе состоявшихся торгов, ценовая конкуренция остается выключенной.

Ранее к сходным выводам пришли эксперты Фонда ЦСР (Центр стратегических разработок). По итогам целого ряда эмпирических исследований ими был сделан вывод о том, что экономические отношения в сфере контрактной системы постепенно угасли. Ждать ярких финансовых результатов или откликов на регуляторное воздействие не приходится.

Анализ теоретических и эмпирических данных приводит к мысли о том, что контрактная система, которая в своем развитии достигла ясно исчисляемого предела, в условиях санкций окончательно исчерпала потенциал финансово-экономической оптимизации. Причины просты: конструкция кон-

трактной системы предполагает создание полного набора административных процедур и институтов. Спрос, предложение, цена (и иные категории общественных отношений) замещены в ней бюрократическими «голограммами»: реестр товаров, работ и услуг, план-график проведения процедур, автоматически и арифметически исчисляемые штрафы и т.п.

В наблюдаемой контрактной системе действует режим комплаенса, т.е. неукоснительного и формального подчинения предписанным извне правилам и запретам. Конструкция не предполагает включения в свою архитектуру финансово-экономических категорий, а потому не управляет собственными финансово-экономическими параметрами. Комплаенс – ну, значит комплаенс.

В условиях исторических вызовов актуализируется задача создания контрактной системы нового типа, отвечающей критериям экономической результативности. Назову ряд предлагаемых принципов и инструментов.

1. Переход к стратегии согласованных, совместных поставок и консолидации спроса по наиболее проблемной в условиях санкций номенклатуре. Процесс уже начат в сфере строительства, выдвинуты инициативы в информационном сегменте закупок – практика говорит о насущности задачи.
2. Возрождение планирования как инструмента обеспечения баланса спроса и предложения на внутреннем рынке в целях предупреждения дефицита продукции и спекулятивного ценообразования, компенсации волатильности курса, а также для решения задачи ритмичного и своевременного снабжения и соблюдения общественных приоритетов.
3. Создание на уровне Правительства Российской Федерации национального координационного органа, в функции которого входит предупреждение конфликта интересов в сфере контрактных отношений, реализация плановых балансов, экономия бюджетных средств за счет масштабирования спроса и управления предложением в интересах импортозамещения, развития отечественного производства.
4. Разделение в контрактной системе функций заказчиков и функций пользователей контрактными сервисами. Завершение начатой профессионализации контрактной системы. Для абсолютного большинства закупающих организаций снабжение должно стать столь же легким и понятным, каким оно стало для миллионов домохозяйств, которые закупают в один клик без множественных процедур и контрактов с каждым из потенциальных поставщиков в отдельности. На практике это означает завершение строительства электронного магазина: давно ожидаемая трансформация торговой площадки (зоны ярмарки) в универсальное, упорядоченное и цивилизованное торговое учреждение, деятельность которого подлежит профессиональному мониторингу и внутреннему государственному контролю.
5. Введение режимов совместного использования организациями бюджетного сектора и компаниями корпоративного сектора материальных ресурсов, создаваемых контрактной системой, внедрение режимов «шеринг-экономики», нацеленной на получение прибыли без вовлечения в оборот новых ресурсов.

6. Реализация таких давно обсуждаемых в экспертном сообществе мер, как: расширение формул цен, способов закупок и режимов оплаты контрактов; внедрение новых форм контрактов (рамочных соглашений, контрактов с оплатой по конечному результату, контрактов с автоматической оплатой поставки (смарт-контракты) и др.); уравнивание в правах сторон контракта; завершение формирования полноценного института по независимому оспариванию решений субъектов контрактной системы; введение права на переговоры между заказчиками и поставщиками и иные.

Ни один общественный институт не может быть вечным, не может быть пригодным для всех исторически меняющихся политических, экономических, социальных условий. Отказ от старой и строительство новой контрактной системы, соответствующей современным, беспрецедентным условиям развития государства и функционирования экономики, – закономерный исторический процесс.

**Г. А. Сухадольский:** уважаемые коллеги, рад всех здесь видеть. Прежде всего отмечу, что в целом в сфере закупок и госзакупок профессионализм растет, круг ширится, чем дальше, тем больше появляется специалистов, которые в этом процессе задействованы.

Относительно того, что здесь прозвучало. Алексей Михайлович сказал, что в ЕИС много информации, можно делать на ней аналитику. Теоретически да. Но я как общественный аналитик вижу, что информация закрывается, соответственно, формально источник хороший, но для меня закрытый в значительной степени: для обоснованного анализа не хватает полноты информации.

Возможно, следовало бы закрытость информации дифференцировать в зависимости от запроса, не черное и белое, как это обстоит сейчас, когда есть открытое для общественников или закрытое для общественников. Нужно разделять, что для большинства общественников закрыто, но по отдельным запросам или еще каким-то образом можно было бы получить. Например, более детальный доступ к неким информационным срезам. Здесь вопрос уровня закрытости возникает. Нужна информация для аналитики. А исходя из аналитики, уже будем делать выводы, что лучше, что хуже, куда двигаться, что хорошее, а что плохое. То есть то, с чего начал Алексей Михайлович.

Кроме того, нам не хватает единой метрики, измеримых показателей того, что есть хорошо и что плохо. К каждому факту можно относиться по-разному. По поводу цифровизации ни у кого возражений нет, всем ясно – это благо. Конечно, возникает проблема защиты информации, но в целом это хороший тренд. Относительно процедур закупок – какие из них хороши или плохи? Какой результат мы хотим получить? В идеале, думаю, правильно было бы оценивать госзакупки так же, как и как государственно значимые проекты, т.е. с точки зрения его экономических, социальных, экологических последствий. Пока же этого по факту нет, есть скорее экономическая оценка, и то в значительной степени упрощенная.

В последнее время я в большей степени общался не столько с теми, кто занимается госзакупками, сколько с теми, кто занимается коммерческими закупками в рамках публичных и непубличных мероприятий. Там совсем другой срез задач, другой срез информации. Поэтому те задачи, которые они ставят перед собой, достаточно слабо коррелируют с теми задачами, которые я вижу в рамках государственных закупок, просто это два разных мира. Однако, полагаю, здесь возможен взаимный обмен лучшими практиками.

Я полностью понимаю Алексея Михайловича, когда он говорит о том, что было бы неплохо сделать паузу по нормотворчеству, осмыслить то, что есть, и через какое-то время подходить к новому. Об этом уже говорили и эксперты: слишком много изменений, это тяжело, надо делать паузу. В рамках такой паузы нужно сформировать четкое представление о том, куда мы хотим прийти через 5–10 лет, подготовить платформу для будущих изменений. Не все можно ставить на паузу, как Ольга Владленовна точно сказала, – сегодня санкции вынуждают принимать решения незамедлительно.

Если же говорить о лучших практиках коммерческих компаний, исходя из того, что пока нет однозначного понимания, что лучше, что хуже для госзакупок, я бы процитировал некоторые из «14 пунктов» Эдварда Деминга (считающегося одним из создателей «японского экономического чуда»), о котором наверняка все присутствующие знают, с точки зрения закупок. «Покончите с практикой оценки и выбора ваших поставщиков только на основе цены на их продукцию. Вместо этого наряду с ценой требуйте серьезных подтверждений качества товаров. Уменьшите число поставщиков одного и того же продукта путем отказа от услуг тех из них, кто не смог статистически подтвердить его качества. Стремитесь к тому, чтобы получать все поставки данного компонента только на основе установления долговременных отношений, взаимной лояльности и доверия. Целью в этом случае является минимизация общих затрат, а не только первоначальных затрат. Выигрыш, который может быть достигнут на основе таких взаимоотношений с надежным поставщиком, в значительной степени превосходит экономию, которая получается при закупках по самым низким ценам». Это, наверное, самые близкие к нашей теме цитаты, поэтому здесь соглашусь со многим, что было сказано, и не считаю, что задача по реформированию системы закупок решена. Не нужно бросаться в реформу – следует переосмыслить достигнутое и думать, куда двигаться дальше. Вот, наверное, основные тезисы, которые я бы хотел добавить к тому, что уже звучало.

**А. Т. Шамрин:** спасибо. В нашей встрече участвует Мельченко Инна Алексеевна, директор департамента закупок Росатома. Предоставляю ей слово.

**И. А. Мельченко:** уважаемые коллеги, добрый день. Замечательная дата – 30 лет Высшей школе экономики. Коллеги, за это время у вас получилось стать ведущим аналитическим центром в области государственных и корпоративных закупок, центром, который разрабатывает и, главное, внедряет новые подходы. Наше с вами сотрудничество – Высшей школы

экономики и Росатома – подтверждение этому. Так, десять лет назад, когда система закупок госкорпораций только организовывалась в том виде, в котором сейчас существует, Высшая школа экономики принимала в этом самое активное участие. И сегодня наша корпоративная система закупок многими экспертами признается лучшей в стране, и мы помним, что во всем этом есть и заслуга Высшей школы экономики. Потом помню, когда в 2012 г. на смену 94-ФЗ приходил 44-ФЗ, мы с вами совместно пилотировали нормы, моделировали закупочные ситуации, еще до вступления в силу Закона удалось выявить некоторые недостатки и, вероятно, минимизировать определенные риски применения. Сейчас также продолжаем сотрудничество. Что очень приятно, практически всегда наши позиции по разным вопросам схожи и наше взаимодействие приносит исключительно положительный результат. Надеюсь, и дальше будем продолжать в том же духе.

Если говорить по теме нашего круглого стола, а именно об ожиданиях от реформы госзакупок, текущих результатах и перспективах, то сегодня в 2022 г., когда перед нами стоят новые вызовы, о которых коллеги говорили, когда одна из основных задач государства – это приобретение технологического суверенитета, эти ожидания, конечно, наиболее явные, и изменения более чем востребованные. Есть несколько аспектов, о которых в том числе говорилось в материалах исследования, проведенного Высшей школой экономики в части государственных и корпоративных закупок, по моему, в 2020 г. На первое место ставилась проблема существенных временных издержек, на второе – недостаток гибкости закупочных процедур. Причем существенные временные издержки – этот недостаток присутствует как в 44-ФЗ, так и в 223-ФЗ. Но 223-ФЗ в силу своей гибкости позволяет находить инструменты по сокращению этих временных затрат. В частности, в Росатоме для решения данного вопроса мы активно внедряем ИТ. По этому же пути идут и все корпорации, все корпоративные закупки.

Мы сейчас внедряем цифровое решение «Бриф», все наши внутриотраслевые закупки уже перешли на эту платформу. За счет, в первую очередь, создания базы поставщиков, создания базы продукции, которую они производят, за счет автоматической проверки материалов, которые предоставляются, за счет коммуникационной составляющей, присутствующей непосредственно на платформе, нам удалось снизить время протекания процесса закупок до 40 минут. 40 минут – это, конечно, опытный, экспериментальный результат. Но при заинтересованности заказчика, поставщика, при конструктивном настрое реально закупку проводить за несколько часов, в крайнем случае, за несколько дней. В ближайшее время, летом, мы открываем доступ для внешнего рынка, для внеотраслевых поставщиков и в ближайший год будем переводить большую часть закупок Росатома в цифровое решение «Бриф». Подчеркну, что речь идет о закупках, которые проводятся в логике 223-ФЗ. Его гибкость позволяет это делать. К сожалению, использование подобных механизмов в закупках по 44-ФЗ сегодня по понятным причинам невозможно.

Ситуация складывается таким образом, что нормы 44-ФЗ (который, возможно, подходит в той или иной степени для муниципального заказа,

причем, думаю, преимущественно в условиях стабильной экономической и международной ситуации) очень тяжело работают, когда речь идет о Росатоме. Сегодня Росатом должен оперативно нарастить технологическую составляющую в достаточно наукоемкой отрасли. Конечно же, для таких закупок нормативной базе просто необходимо придать большую адаптивность. Поэтому вопрос о гибкости государственной системы закупок, который, кстати, Высшая школа экономики неоднократно поднимала, также остается на повестке дня.

Сегодня, на мой взгляд, наиболее актуально проанализировать подходы 223-ФЗ, практику, которая имеется в корпоративном секторе, т.е. найти механизмы, которые могут быть внедрены в 44-ФЗ, что помогло бы стать ему более адаптивным и, скажем так, адаптированным для текущей повестки. Что касается результатов, к сожалению, события последних двух лет – это и санкционное давление, и пандемия – во многом обнулили те реформы госзакупок, которые проводились, во всяком случае в части высокотехнологичных закупок.

Сейчас появились новые вызовы, соответственно, и методы противостояния должны быть иными, новыми. В атомной отрасли (это опять же в рамках 223-ФЗ о корпоративных закупках) мы сейчас создаем и внедряем так называемый «Атом-план». Это своего рода аналогия госплана, считаем, что это нам позволит заранее в горизонте пяти, в некоторых случаях – десяти лет проработать свою потребность, изучить, проанализировать существующий отечественный рынок, при необходимости дальше перейти к возвращению, к созданию новых, недостающих поставщиков той или иной требующейся для реализации наших проектов продукции. В настоящее время концепция на утверждении и, надеюсь, в ближайшее время заработает.

Как обычно, при необходимости мы, конечно же, готовы будем поделиться принципами работы «Атом-плана», возможно, опыт будет кому-то полезен, может даже на федеральном уровне. Коллеги, у меня все. Еще раз поздравляю вас с праздником, 30 лет – не шутка. Спасибо вам огромное за ваш труд.

**А. Т. Шамрин:** спасибо вам, Инна Алексеевна. Коллеги, ваши выступления были содержательные, полезные и перебрасывающие мостик между прошлым и будущим. Понятно, что будущее у нас в некотором смысле усложнено. Но, как говорят, трудности – это время возможностей. Всем большое спасибо! Всем успехов!