

# КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА, АНАЛОГОВ КОТОРОЙ В МИРЕ НЕТ

Аудитор Счетной палаты Максим Станиславович Рохмистров рассказал редактору журнала «Госзаказ» Анне Световне Кравченко о работе своего ведомства и о собственном видении ситуации в системе государственного заказа.

**— По результатам первого года работы 44-ФЗ картина предстает не слишком благоприятная. Насколько подобные результаты были ожидаемы?**

— Конечно, ожидаемы. Становление нового закона всегда подразумевает переходный период. Мы замахнулись на систему государственных контрактов, аналогов которой сегодня в мире нет. На форумах и конгрессах многие институты, которые обычно критикуют нашу страну по многим параметрам, Всемирный банк, например, призна-

ют, что законодательство в области государственных закупок в России — одно из лучших в мире. Если мы посмотрим показатели 2014 года и сравним их с результатами работы по 94-му закону, вывод очевиден: каких-то ключевых изменений не произошло. Объяснение простое: ряд норм, играющих ключевую роль, еще не вступил в силу. 94-й закон много раз модернизировался. Но законодательство можно улучшать до определенного момента. 94-ФЗ исчерпал свои ресурсы, нужна была другая концепция, качественный скачок. 44-й закон и есть та концептуально новая модель.

В него было заложено, что он начнет функционировать в полную силу лишь через некоторое время. Однако, к сожалению, мы должны констатировать, что изначальные планы внедрения нового закона не реализованы в установленные сроки. Правовые акты, которые должны были заработать с 2015 года, не заработали. Сегодня мы (Счетная палата) транслируем в Правительство то, что необходимо сделать.

Например, мы говорим о том, что нужно специальное образование. Во всем мире существует так называемое первичное образование в части Контрактной системы. Когда мы проводим проверки, помимо явных нарушений сталкиваемся с простым непониманием закона. Сегодня по всей стране есть множество сертифицированных центров обучения (сертификат обязателен). Однако эти центры, скажем так, торгуют бумажками. Отсутствуют профессиональные стандарты. Надеюсь, что они появятся к концу года. Необходимо также, чтобы появились образовательные стандарты. К сожалению, у нас многие учатся, получают бумажку, но не реальные знания и умения. Самая большая проблема именно кадровая. И со стороны заказчиков, и со стороны исполнителей, и со стороны контролеров. Мы пытаемся ее решить в рамках нашей компетенции: готовим методические рекомендации, проводим обучение аудиторов на базе подведомственного института.

Сегодня в отечественной экономике значительная доля приходится на государство. Это наследствие, от которого мы пытаемся избавиться, но не всегда правильными способами. Перспективы же развития России связаны с бизнесом. Этот принцип заложен в стратегии-2020. 44-й закон открывает новые точки роста, в том числе создание нового вида предпринимательства — так называемого контрактного брокера. О чем идет речь?

Для малого и среднего бизнеса содержать собственную контрактную службу дорого. Поэтому уже начинают появляться частные компании, которые профессионально помогают искать заказы у государственных заказчиков. Они исключают такую коррупционную составляющую, как «заточка под определенного поставщика». Профессиональные игроки будут мониторить и отстаивать конкурентные процедуры, профессионально отслеживать соблюдение норм. Это выгодно в том числе и для государства.

**— Как вы относитесь к идее заменить свидетельство об обучении на свидетельство о прохождении квалификационного экзамена?**

— Положительно. Однако повторюсь, для экзамена должны появиться профессиональные стандарты.

**— На основании каких данных Счетная палата делает выводы? Полевые выезды? Данные официального сайта?**

— Мы используем все источники, так или иначе связанные с системой государственного заказа. Несмотря на то что Правительство начнет осуществление мониторинга с 2016 года, мы проводим эту работу уже давно. Счетная палата занимается аудитом КС в целом. Если в прошлом году мы осуществляли мониторинг только по 44-му закону, то в этом году в связи с поручением Президента мы проводим мониторинг также и по Гособоронзаказу (закрытые закупки вне общественного контроля), и по 223-му закону. Это очень большой объем. Мы осуществляем не только контрольную функцию, но и сведение, анализ всех данных, которые собирают ФАС, Росфинмониторинг, общественные организации. Мы осуществляем анализ и контроль интернет-источников, открытых и закрытых. Особое внимание уделяем закупкам свыше миллиарда рублей. Анализируем в том числе результативность общественного контроля. Мы осуществляем в полном объеме аудит не только самих органов, которые размещают заказ, но и получаем и анализируем информацию от исполнителей, от общественных контролеров. В постоянном режиме осуществляем мониторинг портала, который должен в скором времени превратиться в ЕИС.

**— Учитываете ли Вы в качественной оценке нового закона такой фактор, как сложная экономическая ситуация?**

— Конечно, мы учитываем ситуацию, и в докладах Правительству мы говорим о тех мерах, которые необходимо применять. Это касается, например, авансовых платежей. Если в 2014 году мы констатировали нарушение в случае выдачи авансовых платежей более 30 процентов, то сегодня, в частности, по Гособоронзаказу мы не считаем это нарушением. Издан соответствующий нормативно-правовой акт, который предусматривает в том числе 100% авансирование. Подобные меры будут работать до стабилизации экономической ситуации. Уже 2014 год показал, что многие механизмы, заложенные в 44-м законе, сыграли положительную роль. На сегодняшний день мы констатируем, что количество так называемых золотых унитазов становится все меньше. Скажем, федеральные органы исполнительной власти этим уже не грешат. И чем быстрее мы введем единую информационную систему, а также планирование и нормирование, тем скорее такие факты умрут собственной смертью.

Общественное обсуждение крупных закупок уже дало довольно серьезный результат. В 2014 году процедура обязательного общественного обсуждения была проведена в отношении 292 закупок стоимостью свыше 1 миллиарда рублей. По итогам первого этапа общественных обсуждений 21 закупка на сумму 55,7 миллиарда рублей была отменена заказчиками. Речь идет об отмене закупок, имеющих коррупционную составляющую, когда размещение заказа производилось в интересах отдельного поставщика, что противоречит 135-му закону о защите конкуренции.

Проблема конкуренции осложняется еще и тем, что сами поставщики не слишком охотно идут на конкурсы по государственным заказам. Социологические исследования говорят о том, что бизнес не верит в перспективность сотрудничества с государством, считает, что все решено заранее. Мы говорим о том, что пора уже Правительству предпринять какие-то шаги, чтобы донести до бизнеса, что сегодняшняя система направлена на то, чтобы избавить государственный заказ от такого рода договоренностей. Заинтересованность есть у всех участников госзаказа — заказчиков, исполнителей, государства. В случае государства речь идет о том, чтобы получать максимальный эффект от тех денег, которые мы вкладываем в экономику.

В ближайшее время будет принят закон об ограничении участия подконтрольных офшорам компаний; компаний, которые не раскрывают налоговые сведения о своих бенефициарах. 44-й закон предусматривает проверку на аффилированность. Если компания не раскрывает сведения о бенефициарах, то, возможно, сам заказчик и является конечным бенефициаром. Такие факты есть. Чем больше их выявляется, тем меньше желание у остальных повторять этот опыт. В 44-м законе заложен большой потенциал. И несмотря на то что сегодня ряд нововведений еще не вступил в силу, можно сказать, что закон работает, госзаказ стал более прозрачным.

**— В докладе Вы говорите о снижении эффективности. Что подразумевается под эффективностью? Какова методика ее оценки?**

— На сегодняшний день мы не можем в полной мере отследить эффективность. Эффективность — это, конечно, экономия. Однако экономия — не единственный параметр. Важно, чтобы госзаказ решал поставленные задачи. Возможно, на эффективность работы чиновника оказывает какое-то влияние люк с фотоэлементами, но я не думаю, что стоимость этой опции соразмерна с эффективностью. То есть речь идет об



избыточных потребительских свойствах. Покупаться должно ровно столько, сколько необходимо, по цене минимальной на рынке и, что самое важное, впоследствии это должно максимально использоваться. Вывод об эффективности делается не только на основании экономии относительно НМЦК. Если цена падает в три раза, мы это также фиксируем. Это значит лишь, что обоснование НМЦК было произведено неверно. Эффективность надо смотреть в комплексе. Большую роль должен сыграть каталог товаров. Когда мы начнем отслеживать госзаказ от момента заявки до результата, мы сможем оценивать эффективность более объективно. Скажем, мы видим построенное здание суда. Все в порядке: цена соответствует, экономия, конкуренция была. Но здание наполовину пустое. В этом районе суду не нужно такое огромное здание. Похожие случаи были. Купили оборудование для больницы, а здание еще не построено. Можно ли говорить, что закупка эффективная? Нет, конечно. Просто купить, даже задешево — недостаточные критерии. Факторов эффективности, которые оцениваются в рамках контрольного аналитического мероприятия, очень много.



### — Производит ли СП расчет издержек в связи с переходом на 44-й закон?

— Естественно. И в этой части признаем некоторые мероприятия неэффективными. Если помните ситуацию с ЕИС: полномочия Минэкономразвития по созданию ЕИС были переданы Федеральному казначейству. И хотя речь идет о том, чтобы учитывать затраты на НИР и пр., теперь функционал другой, и затраченные Минэкономразвития средства должны быть признаны неэффективными тратами. С другой стороны, если мы говорим о государственных закупках, то создание 44-го закона при тех объемах средств, которые контрактуются по линии госзаказа, совершенно точно окупится с избытком. Главное, чтобы система заработала. То, что еще нельзя оценить, — это экономический рост, который при хорошем функционировании неизбежно будет. На госзакупки идет больше половины расходной части консолидированного бюджета. Огромные средства, которые могут перезапустить любую экономику. Именно поэтому к госзакупкам приковано такое внимание и Президента, и Правительства, и Парламента, и Счетной палаты.

### — Несколько слов об электронных торговых площадках. Модель работы ЭТП в России — государственно-частное партнерство, когда государство в лице Правительства РФ фактически передало полномочия по проведению электронных процедур закупок ограниченному числу коммерческих субъектов. Насколько это, на ваш взгляд, правомерно?

— В Европе четыре производящих добавленную стоимость работника содержат шестерых, ее не производящих. В нашей стороне двое содержат восьмерых. Если мы это соотношение еще увеличим, у нас никогда не будет эффективной экономики. Чиновники не производят добавленную стоимость. Дополнительные контролеры — дополнительная нагрузка на бюджет. Государство старается, чтобы функции контроля осуществляло само общество. Существуют банковские структуры, и механизм их работы достаточно эффективен. Когда они дают деньги — это их риски. Как правило, электронные торговые площадки создаются при банках. Они берут на себя множество функций: и кредитование, и предоставление гарантий, и контроль за движением финансовых средств. Насколько это перспективно? Сложно сказать. Думаю, что электронные площадки сохранятся даже после того, как заработает ЕИС. Понятно, что и у тех, кто администрирует эти площадки, есть свои интересы. Конечно, банку интересны кредиты. Однако банку не интересно, чтобы его не верну-

ли, поэтому банк будет отслеживать, чтобы игроки исполняли свои обязательства перед государством. ЭТП заинтересованы в том, чтобы игроков на этих площадках становилось больше. Чем больше участников, тем меньше вероятность того, что кто-то о чем-то договорится. Эти площадки и называются электронными — там нет контакта заказчика с исполнителем. Электронные площадки — серьезный шаг в борьбе с коррупционными рисками.

### — Речь идет о том, что происходит отбор электронных площадок, в результате которого остаются 5 или 6 игроков.

— Если помните, в 90-е годы бирж было 170. Выжили только универсальные. Когда-то стоимость брокера была очень высока. Сейчас спустилась до общемировой. Найти баланс сложно. На сегодняшний день потребность в площадках есть и у государства, и у заказчиков, и у поставщиков, и у банков. Они предоставляют тот комплекс услуг, который сегодня востребован. Электронный аукцион на сегодняшний день составляет более 50% от всех заключенных контрактов. Будет ли ситуация меняться? Наверное, когда 44-й заработает в полную меру, когда появятся профессиональные стандарты, появятся профессиональные игроки со стороны исполнителей, будут изменяться и ЭТП.

### — Будут ли как-то контролироваться ЭТП?

— Конечно, они все контролируются. Все участники Конкретной системы контролируются всеми контрольными органами, нами в том числе. В Общественной палате есть подкомитет (возглавляет Александр Ястриб), который занимается электронными торговыми площадками. Мы находимся в постоянном контакте, выслушиваем жалобы, отслеживаем, как они работают. В тестовом режиме ЭТП показали свою эффективность в ряде регионов, например, в Башкортостане.

### — В Распоряжении Правительства от 11 мая № 848-р об исключении формирования Росстатом статистической информации по формам 1 контракт и 1 закупки. Теперь вся статистика будет только на zakupki.gov.ru. Понятно, что формы были не идеальны. Однако не кажется ли Вам, что информация Росстата была нужна для того, чтобы представлять общую картину? Не противоречит ли эта мера принципу открытости данных?

— Открытость заложена в ЕИС. Сегодня модернизированный сайт zakupki.gov.ru перекрывает по-

требности в тех самых формах Росстата. С производством огромного количества бумаг, наверное, должны бороться не только «зеленые». На сайте можно получить информацию о любом контракте — от планирования до исполнения. И уничтожить ее нельзя. Бумажку можно потерять. Платить за администрирование дублированной функции неэффективно. Это касается не только Росстата. Проводя контрольные мероприятия, мы смотрим и на то, насколько эффективна работа ведомств.

### — Каковы по результатам проверок наиболее частые нарушения? Планируете ли Вы сделать подборку?

— Мы регулярно даем эти сведения на сайте. В 2014 году Счетной палатой по результатам проверок выявлено 276 нарушений законодательства о размещении заказов и законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Основная часть нарушений касалась неразмещения или нарушения сроков размещения планов-графиков закупок или сроков внесения изменений; несоблюдения порядка проведения торгов; нарушения порядка заключения контрактов; нарушения порядка размещения заказа у единственного поставщика подрядчика, исполнителя; нарушения условий контрактов, в том числе необоснованное их изменение; неприменения мер ответственности по контракту. Мы не только фиксируем эти нарушения, но анализируем их. И по результатам анализа мы делаем предложения и Правительству, и Парламенту, как изменить нормативно-правовую базу, чтобы нарушения стало меньше. Думаю, что вступление в силу отсроченных норм 44-ФЗ должно существенно сократить количество нарушений.

Будут регламентированы процедуры, и жуликов станет меньше в разы. Компьютер, с которым нельзя договориться, в автоматическом режиме будет отсекал неправомерные вещи.

### — Пока компьютер виснет в самый неподходящий момент...

— Такое бывает. Мы отслеживаем и эти случаи. Делаем замечания администраторам. Нас ждут качественные изменения. Сейчас мало кто помнит, как в 90-е годы любой автолюбитель, купив машину, мог подъехать к ГАИ, дать взятку и попросить проверить, угнана машина или нет. Гаишник говорил: «У тебя угнанная». «Хорошо, я поехал», — отвечал автолюбитель. С 1998 года это стало невозможно. Когда человек запрашивает win машины, система фиксирует, кто запрашивает данные. Если машина в угоне, она высвечивается красным в нескольких местах. Ее придется отдать, иначе «владелец» будет признан виновным в угоне. То же с информационной системой. Разместить заявку с заточенным под конкретного поставщика ТЗ будет очень сложно. Мы боремся за то, чтобы отсроченные нормы скорее вступали в силу. Мы осуществляем контроль за тем, как Правительство выполняет план по принятию тех или иных нормативных актов. И постоянно им на это указываем. Первое, с чего мы начинаем наши отчеты, — напоминаем Правительству о первоначальных сроках, которые они сами же и приняли. Скажем, если мы говорим о закупках с излишними потребительскими свойствами, мы напоминаем о том, что если бы закон о нормировании был бы принят, то сегодня этого бы не было. ■

