

ГОСЗАКАЗ: ИНФОРМАЦИЯ И КОНТРАКТНЫЕ АКСИОМЫ



АНЧИШКИНА
Ольга Владленовна,

к. э. н., исполнительный директор ООО Бюро контрактной информации, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, председатель Общественной коллегии НАИЗ, эксперт ООН по публичным закупкам

Госзаказ и закупки госкорпораций остаются одной из самых острых тем сегодняшней России. Многомиллиардные нарушения, высокая доля закупок у единственного поставщика, офшорные компании, допущенные госкорпорациями к своим закупкам, — традиционные закупочные проблемы используются даже в информационных войнах, идущих против страны. И если подлинных и обоснованных закупочных сведений у государства нет, то код доступа в информационное поле открыт для любых домыслов.

Одним из ресурсов, предназначенных для верного отражения госзаказа, мыслилась Единая информационная система (ЕИС). Ожидалось что наряду с ЕИС сведения будут черпаться из целого ряда иных ресурсов, основанных на собственных, альтернативных методологиях сбора и обработки данных. Взаимодополняющие ресурсы, конкурируя за качество данных, предоставят всем заинтересованным сторонам ценные, ясные и достаточные знания о предмете.

Какова ситуация сейчас? Сбор статистических сведений в прошлом году отменен по инициативе Минэкономразвития России. Заказчики, которых по всей России порядка 300 тысяч организаций, в абсолютном большинстве не имеют собственных информационных ресурсов. Мониторинг Минэкономразвития России интерпретирует сведения ЕИС.

Похоже, упрощенная информационная архитектура создала кучу сложных проблем. Даже совокупный объем госзаказа доподлинно не известен. Департамент контрактной системы Минэкономразвития России в своем мониторинге приводит данные об опубликованных извещениях на 6,6 трлн рублей и об общем объеме заключенных контрактов (без учета гостайны) в 5,3 трлн рублей (18 февраля, сайт министерства). Министром экономического развития Алексеем Улюкаевым весь госзаказ оценивается в 7,5 трлн руб. (7 февраля 2016 г., сайт министерства), а Президентом РФ Владимиром Путиным — более чем в 8 трлн рублей (10 февраля, совещание с правительством).

Без точных сведений не бывает подлинных знаний.

РАСТЕТ ЛИ КОНКУРЕНЦИЯ В ГОСЗАКАЗЕ? — ОЧЕВИДНЫЙ ВОПРОС С НЕОЧЕВИДНЫМ ОТВЕТОМ

К примеру, каков ответ ЕИС на вопрос о том, растет или падает конкуренция в госзаказе? Минэкономразвития России рассчитывает такой показатель, как среднее количество участников на торгах. Ве-

домство считает, что его значение выросло с 2,5 до 3, и делает вывод: возрос уровень доверия бизнеса к государственным закупкам.

Хорошо, если бы оно так и было. Однако при сопоставлении с фактами, положения, что еще недавно считались аксиомой, теряют незыблемость. Во-первых, некорректно исключать из расчетов закупки, осуществленные без торгов. Ведь конкуренция определяется не в отношении какого-то одного сегмента рынка, а для системы госзаказа в целом.

Во-вторых, даже в сегменте торгов обращает на себя внимание увеличение неконкурентных процедур. По данным ЕИС, доля закупок у единственного поставщика по итогам несостоявшихся аукционов выросла до 50,68 %. Если показатель верен, он дискредитирует саму конструкцию аукционного отбора.

В-третьих, имеет смысл рассчитать не только количество участников процедур, но и количество организаций (лиц), получивших государственные контракты. Данный показатель подскажет, насколько конкурентно распределяется «государственный пирог».

Вследствие того, что мониторинг финансово-экономических результатов госзакупок не налажен, можно оттолкнуться от практических кейсов и коммерческих обследований. Одно из таких обследований было проведено Бюро контрактной информации в отношении поставок медизделий. Согласно ЕИС, в течение последних четырех лет в этих поставках участвовало порядка 17 тыс. компаний. Из них примерно 5 тыс. организаций, т.е. 30 %, заключили контракты на общую сумму более 5 млн рублей. Иными словами, только треть поставщиков работало в госзаказе системно. Абсолютное большинство контрактовалось по мелочи, не получая коммерчески значимого дохода от госзаказа. На выручку за четыре года менее 5 млн рублей нельзя ни бизнес построить, ни детей прокормить.

Именно для них, для большинства предпринимателей, драка за тендеры, возможно, становится жестче. Но это позитивный тренд или следствие монополизации госзаказа? Скорее всего, второе. Привлечем данные ценового анализа. Бюро контрактной информации завершило серию исследований цен на продукцию, поставляемую по госзаказу в различные регионы РФ. Результаты исследований выявляют интересную повторяемость ситуаций в части минимальных и максимальных цен закупок. Сопоставляя цены, условия и итоги размещения по весьма различной номенклатуре продукции, выясняется, что поставщиками по максимальным ценам, как правило, оказывается ограниченный перечень одних и тех же региональных организаций. А вот кон-

тракты по минимальным ценам распределяются в регионах среди значительно большего количества поставщиков. Получается, как если бы лакомые куски отдавались немногим, а вот крошки со стола...

Скрининг прошедших в прошлом году размещений госзаказа, показывает, что порядка 1 % поставщиков получает примерно 50 % от общего числа госконтрактов и 65 % от их общей стоимости.

ОБЪЕМ НАРУШЕНИЙ В ГОСЗАКУПКАХ — ЧТО, ГДЕ И МНОГО ЛИ ВЫЯВЛЯЕТСЯ?

Еще одной аксиомой являлось представление о том, что в госзаказе происходит и выявляется огромное число нарушений законодательства РФ.

30 марта 2016 г. Счетная палата опубликовала результаты мониторинга развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации. По итогам 2015 года выявлено около 500 нарушений при осуществлении государственных закупок в рамках 44-ФЗ на общую сумму более 125 млрд рублей. Для сравнения, в 2014 году выявлено 276 нарушений на 39,6 млрд рублей. Одновременно увеличился объем выявленных нарушений на региональном и муниципальном уровне до 17,5 млрд рублей.

Тренд очевидно негативный.

Но соотнесем два показателя: объем нарушений и объем госзаказа. В ЕИС за 2015 год содержится информация о заключенных государственных контрактах на общую сумму в 5 млрд 452 млн рублей. Примем цифры за основу, хотя они отражают не весь госзаказ, а только публикуемые в ЕИС размещения. Тем самым сведения ЕИС становятся уже четвертым вариантом оценки госзаказа.

Объем выявленных нарушений составляет примерно 2,6 % от 5 млрд 452 млн рублей. Для нашей огромной страны с ее огромным бюджетом весьма неплохо, хоть и хуже, чем в 2014 году.

Согласно отражаемым в ЕИС пропорциям получается, что система госзаказа работает стабильно, практически с минимальными нарушениями. Генеральная совокупность размещений, заключений и исполнений контрактов соответствует законодательству РФ. Из отчета Счетной палаты можно сделать вывод: хватить трогать правовую базу, не нужно ничего улучшать или менять, оставьте всех в покое, и так нормально.

Можно сделать и другой вывод. Если многочисленность возбужденных уголовных дел, задержаний и арестов, смен руководителей заказчиков имеют правовые и финансово-экономические основания, то проверки нарушений в принципе мало что выявляют и, тем более, исправляют. Не стоит, вероятно, ждать от них радикального вклада в оздоровление закупочных ситуаций.

Как было замечено выше, без точных сведений не бывает подлинных знаний. Поэтому можно предложить и еще один, вновь иной вывод. Правомомерность и неправомомерность закупочных действий не является ядром проблемы.

ЧТО ПЛОХО, СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВИЛ ИЛИ ИХ НАРУШЕНИЕ? — ОБА ОНИ ХУЖЕ.

Возможно, загвоздка как раз-таки в правилах, а не только в их нарушении. Порочны правила, в соответствии с которыми — без нарушения — происходит большинство закупочных процессов и процедур.

Вот несколько невыдуманных историй из правоприменительной практики. Поставщица из Кемеровской области просит собрать точные контрактные сведения о заказчике. Официальная закупочная информация, которую публикует сам заказчик, для нее почти бесполезна.

— Клинический родильный дом Абакана закупает в апреле 2014 года услуги по проведению лабораторных исследований. И хотя измеряет услуги в штуках, указывает, что хочет закупить одну штуку (исследований?!!) по стоимости 1 млн 424 тысячи 63 рубля 33 копейки. Вот такой у нас госзаказ, — всплескивает женщина руками. — Одна штука исследований почти на полтора миллиона рублей.

Другая ситуация: руководительница компании из Калмыкии, которая занимается поставками медицинских изделий, искренне не понимает, как ей выжить: процедуры закупок заранее расписаны между поставщиками, а победители определены еще до публикации закупочной документации.

Она пробовала самостоятельно искать объявленные аукционы и запросы котировок на официальном сайте, но столкнулась с перебоем в работе сайта, неструктурированными описаниями и ошибками — так называемыми «грязными данными». Бизнес-леди приобрела для компании специальную программу поиска тендеров и наняла отдельного человека. Затраты не оправдались.

— Бесполезно искать! Если постоянно узнавать о закупках за 20, 15, 7 или 4 дня до их проведения, то рассчитывать на успех несерьезно. Даже понять, что заказчику надо, за такой короткий промежуток времени трудно. Когда аукцион объявляется, поздно суетиться. Мне эти поисковики ни к чему!

Владелец компании из Мордовии, добродушный и искренний оптимист, от множества проблем нервно смеется. Конечно, есть крупные заказчики, которые физически не могут все рассовать по «своим». От случая к случаю объявляются аукционы, где торг, как говорится, уместен. Поставщики ставят на такие торги роботов и, выигрывают.

Но у таких закупок есть свои ловушки.

— Даже если я натолкнусь на реальный, «не заряженный» аукцион или запрос котировок, как мне понять, что за «фрукт» мой заказчик? У меня самого есть контракты, по которым заказчик не расплатился аж за прошлый год и спит спокойно. В моей бухгалтерии одни дыры, потому что я честно исполняю контракты.

Энергичный, постоянно перебивающий собеседников коммерческий директор московской компании никак не может поднять объемы продаж. Ничего удивительного. 90 % поставок медицинский изделий приходится на учреждения государственной системы здравоохранения, а выделение средств на медицинские изделия сокращается.

— Нужно выходить в новые регионы. Но мне надо понять, как именно у них все устроено. Кто там свой, кто допущен. Если у заказчика есть «окошко», я бы попробовал влезть, если нет, я бы попробовал договориться на субконтракт. Но я боюсь тратиться на командировки не глядя. Каждый регион у нас в стране как отдельное государство. Не знаешь, во что влипнешь.

Действительно, технологии закупок сильно разнятся от региона к региону. Самыми «тяжелыми» считаются южные, но специфики хватает и там, где не жарко. Вот его личный закупочный опыт: в 2014–2015 годах закупки лечебно-профилактических учреждений Москвы и Московской области были «рваными» по срокам. Если смотреть на рынок в целом, то кажется, что поставки были ритмичными. Такими же ритмичными, как базовая деятельность медицинского учреждения с ее ежедневными приемами, госпитализациями и врачебными манипуляциями. Но если анализировать конкретную номенклатуру, то картина меняется радикально. Заказчик проводит пять аукционов подряд с закупкой, в числе прочего, зондов, а потом год зонды не покупает, словно больницы они и не нужны. Или покупает чашечки Петри в мае, потом снова в июле — и вдруг забывает о них до конца года. Подобные хаотические закупочные действия говорят о том, что снабжение идет вне учета таких категорий, как нормативы складских запасов, точка закупки, оптимальность объема единичной поставки, оборачиваемость склада и другие. Подобным системам свойственны пересортица, номенклатурная путаница, бесконтрольное списание, просрочка и другие пороки.

ОДНА СТРАНА — ОДНО МНЕНИЕ?

Госзаказ нуждается в фактографическом описании. Первые скромные попытки исследования ре-

ального состояния дел приносят ошеломляющие результаты. Они меняют восприятие многих, казалось бы, аксиоматических истин.

ЕИС — единственная официальная база данных о государственных закупках — пухнет как на дрожжах от перегруженности второстепенными сведениями, от разорванных между собой документов и увеличивающегося количества ошибок. Разрастаясь, ЕИС утрачивает адаптивность и аналитическую ценность.

Важно не то, что фактические сведения дают повод для критических замечаний. В конце концов, обсуждение, столкновение мнений, уточнение оценок — эти процессы были и остаются важнейшим условием любого развития и совершенствования. Не может быть ситуация: одна страна — одно мнение. Единая информационная система не означает единственная.

Во-первых, необходимо вернуть статистическое наблюдение, сняв при этом неструктурированную и избыточную отчетность, размещаемую на ЕИС.

Во-вторых, известны примеры, когда значимым источником коммерческой информации становились независимые негосударственные аналитические системы, собирающие сведения о публичных и регулируемых закупках в увязке с другими коммерческими данными.

В-третьих, информационным ресурсом всегда являлись разнообразные и многоуровневые маркетинговые исследования. Их плотность тем выше, чем сильнее рыночные стимулы развития экономики. Действует принцип, согласно которому коммерческий сектор самостоятельно, без участия государства создает собственное отображение. И хотя некоторые правила контрактной системы блокируют формирование массового спроса на точное знание рынка, локальный спрос уже имеется.

В кризис появился запрос на аналитические, финансово-экономические показатели для принимаемых инициатив. Культура увязки планов и фактов рано или поздно распространится и на сегмент нормативного правового регулирования госзаказа.

И, наконец, в-четвертых, пришло время актуализировать функциональные требования к ЕИС. Без утверждения современных целей, задач и принципов работы Единой информационной системы какое-либо наращивание хранилища или организационно-правовое изменение ЕИС будет носить заведомо волонтаристский характер. Без точных сведений не бывает подлинных знаний. Вне твердых знаний о предмете нулевыми и даже отрицательными могут быть попытки управления. ■