

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ: КАК ДОБИТЬСЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ?

Круглый стол, организованный Государственным университетом — Высшей школой экономики состоялся 06.02.2008. В обсуждении проблем, связанных с государственными и муниципальными закупками приняли участие представители органов государственной власти, силовых структур, ученые и эксперты:

Артемьев Игорь Юрьевич – руководитель Федеральной антимонопольной службы;

Борисов Сергей Ренатович – президент Общероссийской общественной организации «Опора России»;

Геллер Яков Вениаминович – руководитель Агентства по государственному заказу Республики Татарстан;

Дегтев Геннадий Валентинович – руководитель Департамента г. Москвы по конкурентной политике (Тендерный комитет);

Евраев Михаил Яковлевич – начальник Управления по контролю за закупками Федеральной антимонопольной службы;

Катамадзе Анна Теймуразовна – заместитель директора Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития и торговли России;

Колесов Александр Викторович – начальник Центра заказов и поставок материальных и технических средств тыла Вооруженных сил;

Кузнецов Дмитрий Александрович – заместитель начальника Управления организации материально-технического обеспечения МВД России;

Кузнецова Ирина Владимировна – директор Института управления закупками им. А.Б. Соловьева;

Кузьминов Ярослав Иванович – ректор ГУ–ВШЭ;

Малиновский Валерий Николаевич – эксперт ООО «Опора России»;

Муравник Владимир Борисович – заместитель директора Федеральной службы по оборонному заказу;

Никифорова Лидия Викторовна – заместитель Министра Правительства Московской области;

Ромашова Ольга Владимировна – заместитель председателя Комитета экономического, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга;

Свиаренко Андрей Геннадьевич – исполнительный вице-президент Российского Союза промышленников и предпринимателей (работодателей), президент Ассоциации содействия развитию системы конкурсных закупок;

Сиваков Олег Григорьевич – советник генерального директора АНО «Союзэкспертиза»;



Смирнов Владимир Иванович – директор Института макроэкономических исследований Минэкономразвития России.

Ведущий заседание Круглого стола – **Якобсон Лев Ильич**, первый проректор ГУ-ВШЭ, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

Кузьминов Я.И.: Я с некоторым удивлением обнаружил в разговорах с собравшимися здесь товарищами, что это едва ли не первая встреча в формате, который включает такие полярные точки зрения на то, каким образом нужно менять нормативную базу, в каком состоянии она находится и т.д. Если это действительно так, то такого рода встречи ВШЭ берется проводить регулярно, поскольку вопрос о государственных закупках является сегодня одним из самых болезненных и от того, как он решается, зависит эффективность государства. Проблема регламентации государственных закупок, наверно, такая же важная часть административной реформы, как и структура исполнительной власти, доля государства в экономике и формат контракта государства с исполнителями его воли – чиновниками. Между тем довольно редко понятие государственных закупок включают вообще в широкое понятие эффективности государства, и мне кажется, что это ошибка.

Основная проблема организации государственных закупок, как нам представляется, лежит в поле отставания нашего административного и юридического сознания от современных достижений экономической науки, в частности от основных положений анализа институтов, учета специфики активов, учета организации рынка, который есть в той или иной отрасли. Мы каждый раз тщетно пытаемся создать одну и ту же нормативную модель для абсолютно разных типов закупок, товаров, информационных ситуаций. В результате возникает неизбежная имитация конкурсов, которая ведет за собой совершенно очевидные трансакционные издержки. Не может быть единой оценочной нормы для закупок, носящих инновационный характер, и для закупок обычных товаров. Между тем мы с завидным упорством пытаемся разработать единый механизм то на основе одной, то на основе другой модели, и тоже терпим неудачу.

Мне кажется, что общественное мнение относительно эффективности закупок находится сейчас в такой стадии, что государство и профессиональное сообщество экономистов, юристов, обеспечивающих интересы государства и политику государства в данной области, должны очень быстро реагировать на необходимость изменений. В первую очередь нужно обсудить проблему не с позиций отстаивания какой-то модели, предлагаемой тем или иным ведомством, а с позиций базовой эффективности всей системы государственных закупок, то есть вернуться к рассмотрению закупок и с точки зрения их структуры, и с точки зрения сопоставления эффективности по срокам, качеству отбора проектов, а также качеству приобретаемых товаров и услуг, сложившихся в государственном секторе, где применяется Закон о закупках, и в альтернативном частном секторе, где этот закон не применяется. Нужно выяснить, в чем мы выигрываем и в чем мы явно проигрываем.

Я полагаю, что формат сегодняшнего обсуждения разумно построить следующим образом. Вести его будет Лев Ильич Якобсон, первый проректор ГУ-ВШЭ; мы попросим выступить Игоря Юрьевича Артемьева, руководителя

Федеральной антимонопольной службы, и Анну Теймуразовну Катамадзе, заместителя директора Департамента госрегулирования в экономике МЭРТа, после чего мы проведем дискуссию. Состав участников сегодняшней встречи многообразен: здесь и представители законодательной власти, и представители многих министерств и ведомств, есть представители компаний-исполнителей, их ассоциаций, и представители бизнес-объединений.

Игорь Юрьевич, вам слово, пожалуйста.

Артемьев И.Ю.: Спасибо, Ярослав Иванович. Разумеется, тот взгляд, который я представляю, носит, наверное, субъективный характер, но я позволю себе сказать, что, по моему мнению, ФЗ № 94 «О закупках товаров, оказании услуг и выполнении работ для государственных и муниципальных нужд», его реализация за последние два с лишним года являются одним из самых успешных результативных примеров реализации административной реформы, равно как и антикоррупционной реформы. Это наша точка зрения как службы надзора, опирающаяся на двухлетний опыт работы. Мы готовы ответить на все ваши вопросы. Пока же мы констатируем, что если заказчики, администрация, федеральные органы исполнительной власти действительно освоили этот весьма сложный закон и научились его применять, то в таком случае не возникает больших и неразрешимых проблем ни по качеству поставляемых товаров (а это известная тема, о которой довольно часто говорится), ни по проведению разумных процедур. Получаемый же при этом эффект весьма большой и позитивный. Это моя точка зрения. В то же время сегодня налицо смутные представления в общественном мнении, о чем говорил Ярослав Иванович. Это, без сомнения, так. Существует действительно много проблем, связанных с постоянными внесениями изменений в законодательство. Только в последний ФЗ № 218 от 24 июля 2007 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесено, наверное, более 300 поправок, которые существенно изменили жизнь заказчиков. Эти поправки включают очень высокие требования к квалификации персонала и неумолимые, диктуемые жизнью требования все большей и большей профессионализации в этой сфере вплоть до аутсорсинг-функций компаниям, которые могли бы сегодня оказывать эти сложные услуги государственным чиновникам и заказчикам.

Я понимаю, что наш формат – это формат круглого стола, поэтому предлагаю задавать любые вопросы всей нашей команде, и мы постараемся ответить на них. Давайте попробуем использовать имеющиеся в нашем распоряжении два часа, чтобы выяснить, существуют ли на самом деле какие-либо серьезные проблемы или их нет. Если они есть, то нужно менять законодательство и эти проблемы решать.

Почему я полагаю, что это один из самых эффективных законов? Потому что, во-первых, он принес невиданную, неожиданную экономию средств, поскольку за два года, по данным МЭРТ (причем даже без данных наших уважаемых коллег из Рособоронзаказа), сэкономлено около 250 млрд. руб. Методика подсчета корректна. Если бы не было процедуры аукционов и конкурсов, то по стартовой цене были бы заключены, как всегда это было раньше, контракты на суммы, обозначенные заказчиками. Но в результате аукционных и конкурсных



процедур (причем по конкурсам средняя экономия составляет около 9%, для аукционов это порядка 18–20%), в государственной казне всех уровней осталось 250 млрд. руб. Для справки, все финансирование федерального здравоохранения в прошлом году составило 206 млрд. руб. То есть если мы собираемся ежегодно экономить по 100–150 млрд. руб., сохраняя эти деньги казне, то это вообще уже макрофактор, такие средства сопоставимы с модернизационными требованиями отдельных отраслей экономики. Вот масштабы этого закона, хотя все, конечно, сопряжено с большими трудностями.

Далее, мне хотелось бы сказать об одном из наиболее болезненных вопросов, о котором очень часто говорят уважаемые депутаты и заказчики, а чаще – хозяйственники, то есть те люди, которые занимаются профильной деятельностью размещения заказов. Дело в том, что существует, по мнению коллег, большая опасность прихода фирмы-однодневки, которая (поскольку требования по предквалификации закон практически запретил) будет, как любят говорить, демпинговать на конкурсах, аукционах, одерживать на них победы, а затем брать на субподряд все остальные достойные организации, на чем безосновательно обогащаться. Это одна из главных критических стрел, выпускаемых в адрес Закона № 94.

Я попробую убедить уважаемых коллег, что это не так. Действительно, предквалификация, которая чаще всего в реальной практике Указа Президента № 305 материализовалась в число аспирантов, докторов, подъемных кранов, машин, количества или срока лет работы на определенном рынке и т.д., составляла великолепную питательную среду для недобросовестных чиновников. Фактически рисуя крестики и нолики, расставляя вот эти рогатки по предквалификационным требованиям, заказчики заранее знали, кто победит. Я говорю сейчас о недобросовестных лицах; добросовестных, разумеется, большинство. Только приводило это к массовой повальной коррупции и откатам практически во всех учреждениях государства, о чем свидетельствовали и косвенные признаки, и данные социологических опросов. Об этом знают все. Поэтому нужно было придумать что-то взамен предквалификации такого рода. И примерно три года назад родилась идея о необходимости радикально поменять ситуацию: саму формальную, оцениваемую чиновниками предквалификацию либо запретить, либо ввести, четко обозначив весовые критерии субъективного фактора, что и сделано в последних законах. А саму реальную квалификацию потенциала фирмы отдать на рынок. Вначале в добровольном порядке, а с 1 октября прошлого года на контракты свыше 50 млн. руб. в обязательном порядке выдвигается требование об установлении гарантии обеспечения обязательств. Теперь для участия в конкурсе, победы в нем и получения государственного контракта требуется предоставление банковской гарантии на сумму от 10 до 30% стоимости контракта, либо договора страхования ответственности на эту же сумму, либо залога своего собственного депозита на эту же сумму. Таким образом, кто меня отквалифицирует? Уже не чиновник, возможности которого будут ограничены субъективными факторами. Гарантию будет выдавать банк, а банк, конечно же, фирме-однодневке не выдаст гарантию на запрашиваемые суммы. Где вы найдете такую частную страховую компанию, которая под свои риски выдаст договор страхования, или кто заложит свой депозит? Понятно, что этого не произойдет никогда. Если мы вспомним, что законом еще и вводится обя-

зательный 5%-ный задаток, который вы теряете, если кто-то захочет поиграть в демпинг, то на самом деле складывается, может быть, не совершенная, но довольно стройная система гарантирования обязательств.

Ведь дальше-то что должен делать квалифицированный заказчик? Он, имея в руках гарантию и выстроив обязательства на 30% от суммы, просто не должен авансировать этот проект больше, чем на сумму 30%. В такой ситуации бюджет никогда не проиграет. А ведь основная задача ФЗ № 94 – это защита бюджета, денег налогоплательщиков. Раздаются голоса, что банки, мол, тоже бывают разные. Существуют нормативы Центрального банка, есть определенные нормы выдаваемых кредитов и его гарантит на одного заемщика, все это контролируется ЦБ, все это можно на самом деле отслеживать, и это отслеживается сегодня, и больших проблем здесь не возникает. Вот ответ на главный тезис противников ФЗ № 94. И мы видим, что там, где реально выставляются гарантии обеспечения обязательств, а мы предлагаем, чтобы это делалось всегда практически по всем контрактам, там не возникает серьезных проблем.

Второе заблуждение: говорят, ну, что эти аукционы, ну, ведь на них только одна цена решает все вопросы, как же добиться качества? Ясно, что на аукционе, говорят оппоненты ФЗ № 94, речь пойдет о том, что купят по дешевке, но дадут такое качество, что невозможно будет вообще никак его использовать. Это тоже не так. Потому что законодатель предусмотрел, что в отличие от конкурсов в процессе аукциона можно указывать торговое наименование того объекта, который вы хотите получить. Например, если вы объявляете конкурс на покупку автомобиля для своей компании и для государственного сектора, вам запрещается указывать, что вы хотите иметь машину «Тойота» такой-то марки, а на аукционе вы можете написать: «Тойота» такой-то марки либо ее эквивалент. Да, могут возникать определенные сложности в определении эквивалентности, но вы тем самым задаете качество, и, если вам предлагается качество, не отвечающее вашему запросу, вы действительно можете принимать соответствующие меры. Таким образом, аукцион позволяет более точно и прицельно определить качество. На конкурсе этого сделать невозможно. Поэтому, конечно же, применение аукционного принципа очень сильно удешевляет проект и позволяет точно описать качество в оферте.

Бессспорно, Ярослав Иванович абсолютно правильно сказал, что нельзя все продавать на аукционах. Но кто же может на аукционе предлагать продавать, например, медицинские услуги? Да, за две копейки мне так вырежут аппендицит, что завтра я отправлюсь на погост. Здесь применимы только конкурсные процедуры, где вес квалификации гораздо выше, чем собственно сама цена. Также бессмысленно проводить через аукционы научно-исследовательские работы. Это даже надо запретить, потому что здесь важен интеллектуальный, научный потенциал той группы ученых, которые данной работой занимаются. Или, скажем, как можно определить творческий конкурс на аукционе? Да это же бессмыслица! И у нас действительно имелся случай такой бессмыслицы. К нам с запросом обратился глава Агентства по культуре на такую вот интересную тему. Как известно, фильм «Асса» снял Сергей Соловьев, возникает вопрос: а кто будет снимать «Асса-2», то есть продолжение ленты? Старая редакция закона предполагает, что снимать продолжение будет не режиссер Соловьев, а тот, кто победит на конкурсе... Но это же полный идиотизм! Но ведь соответствующий



закон внес изменения, теперь появился творческий конкурс, где голосованием решается, что лучше, и там. В творческих специальностях, в творческих процессах безусловно должны быть другие процедуры, и Ярослав Иванович абсолютно верно на это указал. Иными словами, через два года развития законодательства мы с вами пришли к разным процедурам в разных отраслях хозяйства и имеем сегодня и конкурсы, и аукционы, и запросы котировок, и до 100 тыс. руб. можно вообще никаких процедур не проводить.

Теперь два слова о перспективе. Что бы мы хотели иметь? Во-первых, благодаря нашим усилиям, я имею в виду прежде всего усилия наших товарищей в МЭРТ и в других федеральных органах исполнительной власти, в законе появилась норма о едином портале. Мы хотели, чтобы в рамках единого экономического пространства с 2010 г. работал интернет-сайт МЭРТ, на котором бы размещались все государственные закупки нашей страны от каждого муниципалитета, субъекта федерации и федерального уровня. Простая поисковая система, которая ставится сейчас на этот сайт, позволяет любому предпринимателю, набравшему кодовые слова, например «картошка», «рис», «ячмень», получить, по сути, информационные данные о всех конкурсах в стране, которые планируются на данный период.

Во-вторых, предполагаем, что будут отобраны 5–7 электронных площадок и бирж, уполномоченных заниматься размещением государственного заказа именно на федеральном уровне и на всю страну сразу. Тогда живущий и работающий во Владивостоке предприниматель, владеющий малым предприятием (что особенно важно для развития малого бизнеса), однажды подписав доверенность или приехав на одну из этих торговых площадок, сможет подписать так называемый предварительный договор на участие, например, в 10 тыс. конкурсов и аукционов в электронном пространстве. Он оставит деньги на соответствующем счете в банке для того, чтобы обеспечить необходимый задаток, получит ключи доступа в электронную систему и, сидя во Владивостоке, сможет участвовать в тысячах конкурсов каждый месяц. Что это значит? Это значит, что не 5–10 фирм будут участвовать, как сейчас, в конкурсах, а тысячи одновременно за каждый лот. Цена рухнет просто. Мы считаем, что введение системы электронных аукционов сэкономит государству не менее 20% расходов на госзакупки, то есть не менее триллиона рублей каждый год. И мы уверены, что так это и может быть, исходя из опыта Татарстана. Здесь присутствует г-н Геллер, Генеральный директор Агентства по госзаказу Республики Татарстан; он может подтвердить, что у них уже более 40% всех размещений заказов идет по линии аукциона, экономия средств сумасшедшая. Очень хороший опыт у московского правительства, его тендерного комитета, который сегодня имеет очень большую экономию; имеются и другие примеры того, как сейчас активно работают над развитием электронного пространства.

Есть еще одна идея. Если вы обратили внимание, на совещании в Правительстве у Виктора Алексеевича Зубкова недавно рассматривалась тема развития биржевой торговли вообще и, в частности, большое внимание уделялось, конечно, ФЗ № 94. Но одновременно с этим Правительство, Президент, Государственная Дума и Совет Федерации приняли целый ряд принципиальных решений: земля на жилищное строительство распределяется только в режиме аукционов; лес и права на использование лесных ресурсов – Лесной Кодекс –

только в режиме аукционов; рыбные квоты по поправкам в ФЗ № 166 – Закон о рыболовстве – только путем соответствующих конкурсов, а экспортные контракты предполагается распределять только на аукционах в России, чтобы эта рыба и налоги не уходили в Японию, Корею или еще куда-нибудь.

Вы знаете, что будут торги по энергетике контрактами и уже сейчас работает система энергетической биржи, газовая биржа и т.д. В настоящее время мы обсуждаем с МЭРТ, Минсвязи и будем докладывать Председателю Правительства вопрос о создании единого информационного пространства, которое позволило бы закольцевать 5–7 этих электронных площадок в рамках госзаказа в режиме реального времени и в он-лайне с тем, чтобы мы видели по закупкам одного типа всю страну. И все, кому это будет поручено Правительством, будут это видеть в режиме реального времени. Электронная система, созданная Министерством связи под многоцелевые задачи, уже построена в Москве, она готова, и в принципе перспектива двух-трех лет – это фантастическая перспектива реального мониторинга цен на все продукты. А еще ведь есть портал, о котором я сказал. Мы полагаем, что туда нужно завести и госзакупки, и лесные аукционы, и аукционы по недрам, соответствующие процедуры по Водному кодексу, и все остальное. Тогда мы будем иметь то, чего не имеет сегодня в этой сфере ни одна страна, точно также как и ФЗ № 94, не имеющий аналогов в мире. Это тот случай, когда мы не плетемся в хвосте и не слушаем иностранных консультантов о том, как бы нам лучше провести конкурс.

Вот те направления, которые хотелось бы дальше развивать. Недостатков у закона тоже много, но я еще раз хочу сказать: это очень сложный для прочтения большой закон, где нужно читать одну статью вместе с другой, все это нуждается, конечно, в кодифицировании, в изложении более понятным языком, и эту огромную работу еще предстоит проделать. Если говорить откровенно, то система нормальных госзакупок в России существует последние два года. Мы поинтересовались: а много ли было судов по государственным закупкам до вступления в силу ФЗ № 94? И выяснилось, что в каждом субъекте федерации в год проводилось 1-2 судебных процесса. Вопрос: верите ли вы в то, что права предпринимателя при этом не нарушались? О чем это говорит? О том, что никто даже в суд не подавал, потому что все было ясно и так. Какое ж малое предпринятие на губернатора в суд подаст? Только с появлением федерального органа власти, ответственного за надзор, появилась какая-то практика этих судов, а до этого все нарушалось сплошь и рядом. Да и суды-то ничем помочь не могли, потому что исков не было. Спасибо.

Кузьминов Я.И.: Спасибо большое, Игорь Юрьевич. Пожалуйста, Анна Теймуразовна.

Катамадзе А.Т.: Спасибо большое. Я тоже коротко и, скорее, в дополнение к тому, что уже было сказано Игорем Юрьевичем. Несколько слов по поводу цифр. Как говорилось уже в выступлении Игоря Юрьевича, действительно, экономия бюджетных средств за последние два года составила более 200 млрд. руб., особенно по аукционной форме размещения заказа, и это очень хорошо видно по сфере здравоохранения, где экономия достигает, в отличие от конкурсов, 20%. По некоторым позициям в прошлом году Росздрав проводил аукционы на размещение заказов на закупку медикаментов, и экономия составляла от 40 до 80% по некоторым позициям. Это означает, что имеет место некорректное



ценообразование. И именно форма торгов – прозрачная процедура, публичная и доступная для любого поставщика, – как раз позволяет выравнять стоимость медикаментов, стоимость любой продукции до того уровня, который действительно существует на рынке. Собственно, это основная задача закона, даже не столько и не только экономия бюджетных средств.

Мы очень часто слышим критику в наш адрес, что основная цель закона – сэкономить деньги, а не купить качественное. Так вот, это не так. Надо понимать, что вообще свет клином не сошелся на ФЗ № 94 и кроме него сферу расходования бюджетных средств по различным отраслям регламентирует не только бюджетное законодательство, но и отраслевое законодательство, которое устанавливает стандарты качества продукции, определяет порядок лицензирования отдельных видов деятельности. Если, например, государство считает необходимым лицензировать такой вид деятельности, как строительство, то эти лицензии должны получаться не автоматически, не по какой-то упрощенной схеме. Лицензия должна выдаваться действительно тем организациям, которые способны осуществлять строительство. На практике же мы сталкиваемся с тем, что компании, созданные вчера или позавчера, не имеющие достаточных ресурсов, квалифицированного персонала, получают лицензию совершенно простым порядком и направляются на торги, а потом демпингуют. Возникает вопрос: виноват ли в этом Закон № 94?

Предметом данного закона является не попытка урегулировать все сферы и отрасли жизни, а именно урегулировать процедуры проведения торгов, не более того. ФЗ № 94 не вмешивается в порядок ценообразования, госзаказчик формирует цену так, как он считает необходимым. Другое дело, что у него есть бюджетные ограничения. Вопросы формирования бюджета регулируются бюджетным законодательством, и, к сожалению, до сих пор пока не существует никакой методологии определения бюджетной потребности. Не секрет, что бюджет формируется по принципу «прошлый год на дефлятор». Конечно, в этой ситуации очень сложно загнать заказчика в какие-то более или менее реальные рамки определения корректного ценообразования, а потом мы удивляемся, что у нас торги не состоялись на 40% у какого-то конкретного ведомства. Поэтому здесь надо идти по пути корректировки не просто самих процедур, которые, строго говоря, определяют только порядок и регламент действий заказчиков для отбора поставщиков и исполнителей.

У законодателей и Правительства достаточно полномочий для того, чтобы подзаконными нормативными актами, в законах урегулировать все вопросы, связанные с квалификацией, а также с теми требованиями, которые предъявляются к качеству продукции, к стандартам, техническим параметрам. У госзаказчика никто не отнимал права при формировании своего извещения, документации прописывать все эти требования, которые исходят из законодательства. Просто в первое время вопрос встал о том, что заказчики пока неквалифицированы, не готовы формировать письменно ту продукцию, которую они действительно хотят закупать. Конечно, если в заявке заказчика будет содержаться желание о покупке, условно говоря, автомобиля и в перечне характеристик при этом не описано, что заказчику нужен определенный объем двигателя, определенное количество лошадиных сил, определенная марка или ее эквивалент, как это уже говорилось, то немудрено, что на аукцион придет два абсолютно не-

равноценных вида автомобиля и, естественно, победит тот, что упал в цене. То есть сейчас еще идет процесс становления и осознания того, как формировать требования. Но ФЗ № 94 сам по себе не отменяет права заказчиков четко формулировать абсолютно любые требования, которые вытекают из действующего отраслевого законодательства. Так, если в отраслевом законодательстве что-то не урегулировано, то это вопрос, наверное, скорее к отраслевому законодательству. Поэтому я позволю себе не согласиться с Ярославом Ивановичем относительно того, что, раз процедуры универсальные, значит, мы потерпим крах.

Сама по себе процедура торгов должна быть универсальной. Какая разница, что мы продаем: недра, водные ресурсы или имущество? Сама по себе процедура вполне может быть универсальной, но вопрос технических требований, отраслевых требований – это вопрос отраслевого законодательства. И, конечно, надо развивать отраслевое законодательство в этом направлении, а у нас, например, до сих пор нет четкого законодательства в области технического регулирования. Все стандарты, все СНИПы по строительству давным-давно устарели, всю эту законодательную базу давным-давно нужно пересматривать. Конечно, у заказчиков иногда нет даже возможности, исходя из действующего законодательства, четко сформулировать, что они, собственно, хотят. Но именно поэтому уже и сейчас закон предусматривает значительное число механизмов, позволяющих защитить заказчика от того же демпинга, о котором постоянно говорят. Если говорить о демпинге Росздрава, ну, так это скорее был не демпинг, а некорректное ценообразование, когда цена изначально была сильно завышена. Чтобы не происходило демпинга, результатом которого является неисполнение контрактных обязательств, надо просто предусматривать обеспечение исполнения контракта. Так делается везде в мире, особенно по подрядным, по сложным видам работ. Если не обеспечивать финансово контракт, если не устанавливать этапность выполнения работ, если не уменьшать, не ограничивать авансовые платежи, если не следить застройкой, в конце концов, то, естественно, будут возникать сложности с приемкой контрактов и дальше можно бесконечно судиться и при этом ничего не добиться. То есть процесс сделать автоматическим, конечно, невозможно, когда речь идет не о закупке скрепок, а о строительстве. Такой процесс очень сложно организовать без участия человеческого фактора. То есть очень многое зависит от заказчика. Главное, что у заказчика, в том числе по ФЗ № 94, есть право не оплатить работу, просто ее не принять – этого права у него никто не отменял – и при этом применить санкции в виде обеспечения исполнения контракта.

Что касается отраслевых вопросов, надо добавить, что, несмотря на то, что сам по себе закон, я абсолютно уверена, должен быть универсальным. Тем не менее ряд отраслевых особенностей предусмотрен законом уже сейчас, что позволяет заказчику применить больше субъективизма при оценке той или иной заявки: это и НИОКРы, это и творческие конкурсы, и медицинское обслуживание, это и реставрация объектов, и образование. Хотя по идеи все это должно быть предусмотрено отраслевым законодательством в рамках лицензирования, госаккредитации, в рамках каких-то требований, например квалификационных к аудиторам. Если же они установлены законодательством, то никто не мешает заказчику эти требования перенести в свою документацию при размещении заказа. Но если мы не будем работать по отраслям, то в рамках только процедур



урегулировать абсолютно все не получится, даже если мы из этого закона сделаем энциклопедию. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Прежде чем дать слово желающим выступить, хотел бы сказать следующее. У закона о госзакупках есть непримиримые противники и страстные защитники, так что дискуссии о нем проходят крайне эмоционально. Нам хотелось бы избежать излишних эмоций. Этому, надеюсь, будет способствовать академический характер площадки, на которой организовано обсуждение. Самое главное – при всем различии взглядов всех собравшихся объединяет забота об интересах государства. И еще одно: сегодня наша тема – не один лишь закон как таковой, а в целом проблема повышения эффективности госзакупок. Если сосредоточиться на одних лишь нормах конкретного закона, легко найти аргументы как для его безоговорочной апологии, так и для беспощадной критики. Многое зависит от того, как и в какой среде закон применяется.

Например, А.Т. Катамадзе только что напомнила нам о том, что закон о закупках работал бы лучше, если бы более совершенным было отраслевое законодательство. Это верно, но верно и то, что рассчитывать на быстрое доведение отраслевого законодательства до идеального состояния не приходится. Значит, пока отсутствует и, боюсь, еще довольно долго будет отсутствовать важное условие, которое разработчики закона о закупках рассматривали в качестве необходимого, но при этом «внешнего», такого, которым должен заниматься кто-то другой. Разработчиков в данном случае не в чем упрекнуть. Однако нужны коллективные усилия, направленные не только на корректировку этого закона (хотя его разумную корректировку также не следует заведомо исключать), чтобы он как следует работал в существующей сегодня среде. А для этого проблематика закупок, затрагивающая чуть ли не весь комплекс отношений в государственном секторе (а он у нас огромен), должна рассматриваться, во-первых, в широком правовом, экономическом и даже психологическом контексте и, во-вторых, с учетом конкретных условий времени и места. Следовательно, имеет смысл говорить не просто о том, идем ли мы в правильном направлении (я полагаю, что это так), но и о том, как оптимизировать маршрут и не споткнуться на ухабах.

Свинаренко А.Г.: Итак, у нас тема круглого стола звучит: как добиться эффективности? Мне представляется, что эта тема уже закрыта, поскольку Игорь Юрьевич в своем выступлении сказал, что эффективности добились, два года существует законодательство, до этого была пустыня, ничего не было, была одна коррупция. Мне, например, это слышать обидно и неприятно, и я думаю, как и многим другим участникам сегодняшнего круглого стола. Если действительно нужно добиваться какой-то еще эффективности, тогда давайте продолжать обсуждение, а если мы уже ее добились, то и смысла нет. Это первый вопрос. И второй вопрос: а почему мы только про эффективность государства говорим? А почему мы не говорим о том, что ровно такие же процедуры необходимо применять в экономике, в корпоративных закупках, где эффект может быть существенно выше? Но ситуация, которая сегодня у нас сложилась в области государственных закупок, а особенно негатив дискуссий приводят к тому, что даже собственники не проявляют инициативы постановки таких процедур у себя на предприятиях и работают в основном по старой схеме.

Артемьев И.Ю.: Коллеги, хочу добавить. Я действительно думаю, и это мое субъективное мнение, что до того, как был введен в действие ФЗ № 94,

была сплошная коррупция. Она и сейчас есть, что не исключает, разумеется, Андрей Геннадьевич, того, что огромная армия добросовестных чиновников изо всех сил старалась делать все порядочно и честно. Это первое.

Второе. Что касается эффективности, всё, как нас учат философы, есть мера всего. Разумеется, проблем несть числа и никакой эффективности, по большому счету, мы, конечно, еще не достигли, но то, что движение происходит в направлении эффективности, для меня лично очевидно. И это притом что я вовсе не являюсь заказчиком. Мы – орган надзора, и мы говорим, что с нашей точки зрения эта эффективность существенно повысилась. Сумма экономии бюджетных средств – бесспорный факт. Что же касается процедур и качества, мы считаем их приемлемыми, что не исключает совершенствования. Сейчас примеров море по частным компаниям. Многие из них, Кузбассразрезуголь, например, ввели процедуру аукционов. У целого ряда лидеров российской промышленности (РАО ЕЭС) введены электронные аукционы как единственная и основная форма размещения закупок, потому что там акционеры считают деньги. Я повторяю – десятки примеров можно привести.

Кто не хочет? Естественно, монополии. У них, за исключением сферы энергетики, сохраняются Госснабы. Госснабы сохраняются, субъективизм полный, а если вспомнить, что сумма закупок Газпрома и РЖД больше закупок федерального бюджета, станет ясно, что мы теряем, что теряет, кстати, малый бизнес, – непрозрачные схемы. Два с половиной года мы совместно с МЭРТ пытались внести поправки в законопроект, чтобы обязать естественные монополии по процедурам ФЗ № 94 осуществлять торги, не по цифрам, не по лимитам, а по процедурам. Но не можем пробить этот законопроект, потому что приходят естественные монополии, говорят, что им этого не нужно, что мы вмешиваемся в корпоративное законодательство, в то время как частные компании, но не монополии, давным-давно это все применяют, и у них-то и надо учиться.

Евраев М.Я.: Хотелось бы отметить, что никто не считает всех заказчиков недобросовестными, как об этом уже сказал Игорь Юрьевич. Никто при формировании закона из этого не исходит. У нас огромное число добросовестных заказчиков и было, и сейчас есть, и я надеюсь, что это число будет становиться только больше. Вопрос заключается в том, что нельзя сделать два закона: один для добросовестных заказчиков, а другой для недобросовестных. Закон может быть только один. Данный закон действительно жесткий по своим процедурам, и понятно, что добросовестным заказчикам по нему работать сложно, но это бюджетные средства. И у нас есть экспертные оценки того, что было до него. У нас не более 1% конкурсов признавалось более или менее честными. Я уж не говорю о том, на каком месте РФ стоит по уровню коррупции — на 144-м из 159 возможных.

Закон, конечно же, пока не вышел на свою, скажем так, проектную мощность, конечно же, нет. То есть если законодательство действительно шагнуло очень сильно вперед, то на практике ситуация поменялась, может быть, на 10–15%, не более того. Еще предстоит пройти сложный путь, чтобы выйти на проектную мощность. Во-первых, это расширение аукционного перечня, потому что аукцион – это действительно прозрачная, открытая процедура, при которой качество заказчик задает самостоятельно и задает его заранее. Во-вторых, не поставлен еще должным образом контроль, что совершенно очевидно, ни здесь,



в Москве, ни в регионах. В-третьих, не создан единый портал, а без качественной, прозрачной информации говорить о каких-либо процедурах в принципе не имеет никакого смысла и в дальнейшем. В-четвертых, нет еще постановления по конкурсам, и в-пятых, самое главное – у нас нет пока электронных аукционов. Сейчас очень часто аукционы, конкурсы носят «домашний» характер. В них участвуют компании, например строительные данного муниципального образования либо региона, и они представителей других регионов (муниципальных образований) могут даже не допустить к участию по различным причинам, и никто не ездит – не жалуется. Электронные аукционы, электронные площадки как раз исключают возможность проведения таких вот «домашних» торгов.

Это вектор развития закона, и когда закон выйдет на свою проектную мощность, мы увидим очень внушительный экономический эффект, намного больший, нежели в настоящее время. Хотя уже сейчас сумма экономии серьезная – 200–250 млрд. руб. Но, конечно же, экономический эффект заключается даже не столько в экономии бюджетных средств, сколько в равном доступе к заказам, в развитии конкуренции. И вот по цифрам теперь несколько моментов. За два года в Федеральную антимонопольную службу поступило более 10 тыс. жалоб. Более 50% из этих жалоб признаны обоснованными. Это значит, что выдаются предписания об отмене результатов торгов, об отмене всей документации, сделанной с грубейшими нарушениями. Очень часто у нас крупнейшие федеральные заказчики, крупнейшие федеральные ведомства проводят размещение заказов с грубейшими нарушениями. И надо сказать, что количество жалоб ежеквартально увеличивается в 2 раза по отношению к предыдущему кварталу. Мы это считаем очень хорошим показателем. Почему? Потому что это показывает, что предприниматели видят – да, имеет смысл жаловаться, потому что можно теперь уже не просто участвовать в торгах, но и начинать выигрывать в них, стало возможным защищать свои права. И это очень добрый знак, на наш взгляд.

Что касается корпоративного сектора, то там, где менеджмент, собственники в первую очередь думают о прозрачности своего бизнеса, там очень часто внедряются правила, похожие на правила ФЗ № 94. Конечно, во многих корпорациях, во многих субъектах естественных монополий существуют положения о конкурсах, в том числе яркий пример – Российские железные дороги. Но если вы будете участвовать в этих конкурсах, вряд ли вы когда-либо в них выиграете. И такая ситуация очень во многих субъектах естественных монополий. Но уже есть много компаний, в которых происходят настоящие тендера, настоящие торги. Поэтому, отвечая на ваш вопрос, я могу сказать: да, на должный уровень не вышли, конечно же, но то, что реформа движется в верном направлении, – это совершенно точно. Конечно, есть недостатки в законах, бесспорно, именно отсюда рождаются поправки, никто их специально не сидит и не придумывает оттого, что делать нечего. Они рождаются из практики, и зачастую их подсказывают сами заказчики. И мы очень благодарны заказчикам и нашим федеральным ведомствам, когда они выходят с инициативой, потому что ни Федеральная антимонопольная служба, ни МЭРТ – мы не являемся специалистами по всем отраслям экономики и нам очень важно все это делать вместе. Важна обратная связь. В целом, с учетом существующих проблем я оцениваю все очень положительно. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Спасибо. Если никто не настаивает на вопросах, давайте перейдем к дискуссии. Собственно, она уже началась. Итак, что нам следует делать в тех реальных непростых обстоятельствах, которые имеют место именно в нашей стране и в наше время? Давайте попробуем взглянуть на это с разных позиций.

Кузьминов Я.И.: Если можно, коллеги, я хотел бы высказать свою позицию. Мне кажется, что неправильно строить нашу дискуссию вокруг заявлений о принципах. Здесь собрались люди, разделяющие одни и те же принципы, и никто коррупционеров защищать не собирался. Также здесь наверняка нет тех, кто считает, будто закон выше здравого смысла. Поэтому я просто искренне призвал бы обсудить сегодня то, что характеризует качество системы государственных закупок.

Первое – это проблема прозрачности. Мы часто слышим о том, что нынешнее законодательство не учитывает факторы репутации. Безусловно, фактор репутации в любых торговых сделках имеет огромное значение, и этого не нужно доказывать. В законодательстве о закупках он полностью исключен. Ни один агент, имеющий дело с поставками или приобретением сколько-нибудь сложных товаров, даже не станет обсуждать то, какой уровень экономии может обеспечить учет репутации. Можно это влобовую урегулировать? Можно, но это будет декларация. Как мне представляется, учет репутации полностью решается в рамках урегулирования проблемы прозрачности, о которой, кстати, говорил Игорь Юрьевич Артемьев. Когда у нас будет не только единый портал, но и будут выделены специальные площадки для обсуждения, для обеспечения абсолютной гласности конкурсов по доверительным товарам от образования до определенных видов техники, тогда, мне представляется, с учетом экспертного мнения, экспертных оценок можно будет наладить процедуры оспаривания явно подделанных неэффективных конкурсов, которые у нас сплошь и рядом проходят в этом секторе, и Федеральная антимонопольная служба сможет эффективно работать по этим случаям. На сегодняшний день в отсутствие таких публичных площадок, механизма учета публичного обсуждения качества предложений мне кажется, что у нас все может ограничиться только декларацией.

Второе – это проблема, и даже блок проблем – квалификация кадров. ГУ–ВШЭ как университет, имеющий в своем составе центральный в России институт госзакупок, несет вместе с Антимонопольной службой и Минэкономразвития всю полноту ответственности за ситуацию в этом деле. И я должен признать, что ситуация печальная и она ухудшается. Мы ужесточаем, что, в общем, логично, ответственность за неадекватное поведение на торгах, мы назначали штрафы для чиновников на уровень 350 тыс. руб. для среднего чиновника, получающего 30–50 тыс. руб., а это приводит к массовому уходу людей из конкурсных комиссий, к центристскому поведению. Они уже не думают ни о чем, они просто боятся, чтобы их не оштрафовали. В результате оптимальные процедуры не используются, отсутствует контроль со стороны высшего менеджмента за поведением людей, назначенных в конкурсные комиссии.

ВШЭ как исполнитель вовлечена во множество конкурсных процедур, и должен вам сказать, у корпоративных заказчиков почти во всех ведомствах существует огромная проблема, что руководство ведомств хочет и планирует одно, а получает в итоге по заказам абсолютно другое. Как вы понимаете, может



везти 10 лотам из 500. Следовательно, это во многом проблема рынка кадров, которые обеспечивают конкурсные процедуры, и проблема мотивации этих кадров. У нас сейчас есть только негативная мотивация кадров, а надо думать о том, чтобы была еще и позитивная. Необходимо создавать положительные стимулы для закупочных комиссий.

Третье – это проблема нормативной базы, о которой тут уже говорили. Да, проблемы, мне кажется, есть как в общих разделах, так и в специфических, которые регулируют отдельные отрасли. Но мне представляется, что не имеет смысла, обсуждая эффективность системы госзакупок, говорить о том, что у нас хороший закон, но он не работает, потому что у нас не создано технических регламентов. Коллеги, у нас технических регламентов не будет еще лет 5–7. То, что закон работает, никто здесь не оспаривает, но мы опять пришли к общим заявлениям. По всей видимости, нам нужно предусматривать в существующей нормативной базе, которая в основном сосредоточена на уровне федерального законодательства и нормативных документах неотраслевого значения, факт неразработанности отраслевой нормативной базы и факт неразработанности технических регламентов, то есть мы должны иметь некие демпферы в существующем федеральном законодательстве. Вот эти три блока проблем, и то, каким образом их решать, имеет смысл обсуждать.

Якобсон Л.И.: У меня есть записка с просьбой выступить. Слово предоставляется Якову Вениаминовичу Геллеру.

Геллер Я.В.: Спасибо большое за возможность выступить. Я согласен с тем, что здесь говорили, но это же все теория, а что на практике происходит – это мы знаем. Вот сегодня мы здесь представляем: Москву, Петербург, Московскую область, мы из Татарстана приехали, а спор-то с кем? Почему директора Федеральной антимонопольной службы и директор института между собой спорят? Может, я отвечу на вопрос? Информация о том, что мы делаем, есть на сайте Татарстана, на сайте ОГЗРТ, и любой человек может на него зайти и все увидеть. Вот сегодня там, если я не ошибаюсь, 28 электронных аукционов проходит. И если тут Интернет есть, то мы можем поучаствовать в качестве наблюдателей.

Пока шел разговор, я написал несколько тезисов. Первый тезис. Давайте мы все вместе согласимся с тем, что Указ № 305, который действовал до 2005 г., развратил страну. Развратил настолько, что солидные состоятельные поставщики не хотят идти на торги, потому что до сих пор не сломлен имидж торгов как торгов с заданным результатом. И, конечно, Андрей Геннадьевич Свиаренко, по статьям и документам которого я учился когда-то, когда пришел в Госзаказ, не знаю, приятно вам это слышать или нет и каково ваше личное участие в Указе № 305, который регулировал закупки, но он развратил страну, это моя точка зрения.

Второе. Что касается ФЗ № 94, то конфликт интересов заключается даже не в том, что чиновники стали менее коррупционны или вынуждены быть менее коррупционными, а в том, что обнажились абсолютное отсутствие квалификации и абсолютная неспособность сформулировать требования, задачи, критерии, по которым закупается продукция. Спасибо Москве и Геннадию Валентиновичу Дегтеву, который создал уполномоченные органы по всей стране, таким образом увеличив концентрацию квалифицированных специалистов, способных сформулировать, что же мы покупаем. И на самом деле трудность

применения ФЗ № 94 в первую очередь в том, что нет квалифицированных специалистов. Я согласен с тем, что налицо проблема кадров, отсутствия обучения и конкуренции на этом поле среди большого числа низкоквалифицированных «обучателей». Я в день получаю 12–15 предложений обучаться. В каких только конторах не предлагают обучение! Чему учат там? Что, они жаловаться на ФЗ № 94, на невозможность его применения учат?

Третье. Я приведу данные официальной статистики республики Татарстан: 33% контрактов заключены на электронных торгах, 12% – на электронных аукционах. Да, конечно, крупные закупки пока не совершаются по той же причине. Татарстан не очень отличается в смысле квалификации заказчиков, они также опасаются, что не сумеют сформулировать запрос, но по процедуре простых закупок так называемых биржевых товаров наши заказчики выбрали электронный аукцион, потому что это самое безопасное. Когда ФАС приходит с плановыми проверками, или контрольный наш орган, то нечего проверять – вот протокол аукциона. Это как бронежилет. И когда вы говорите, что люди уходят из конкурсных комиссий – пусть конкурсные комиссии выбирают электронные аукционы, не надо будет никуда уходить.

А вот среднегодовая экономическая эффективность по нашим процедурам. Вы видите, вот открытый конкурс – 1,5%, а электронный аукцион – 13%. Завод ПОЗИС, завод СЕРГО, завод им. Горького, КП Горбунова, КМПО (Казанский моторостроительный) выбрали себе в качестве способа закупки электронный аукцион. Многие директора издали приказы, чтобы платежку клали им на подпись вместе с протоколом электронного аукциона. Это к вопросу о корпоративных закупках.

Четвертое, что я хочу сказать. Вы знаете не хуже меня, что у государства существует только два способа поддерживать малый бизнес. Один способ называется «льготы и преференции», второй способ называется «доступ к госзаказу». Третьего не дано. Льготы и преференции, понятно, кредиты, аренда и т.д. Что касается доступа к госзаказу, то мы сделали выборку, и получилось совпадение цифр: 33% контрактов на электронных аукционах и 33% поставщиков – это субъекты малого бизнеса. Корреспондируются данные. Ярослав Иванович сказал, что нет площадок прозрачности. Так вот, мы ввели в Татарстане такой ресурс, который называется «Реестр сводных извещений». Не очень удачное название, правильнее было назвать: «Реестр электронных паспортов каждой закупки». В Реестре для каждой закупки открыта электронная карточка закупки, а в ней – извещение, протокол, штамп о внесении в реестр контрактов, финансирование, а самое главное – накладная: что в результате получили. Это все есть в Интернете – любой может зайти и посмотреть, а что же на самом деле получили, вовремя ли получили, как получили. То есть такие площадки, я говорю о Татарстане, уже существуют, но такие же площадки в стране начали создаваться не только в Татарстане.

У меня очень много вопросов и замечаний к ФЗ № 94. Мы, законодатели, продекларировали в нем аукцион на стройку, на устройство дорог. Это подразумевает, чтобы провести строительный аукцион, прежде нужно еще провести такие процедуры, как: торги на ПСД, торги на выбор заказчика-застройщика, определить график ПСД с учетом инфляционной составляющей, но, как я говорил выше, квалификация заказчиков, которые туда окунулись, не позволяет им это понять, и в законе эти процедуры не расписаны. Регламент приемки,



сертификация, критерии качества, соответствие того, что заказывали, тому, что получили, какая-то саморегулируемость приемщиков – все это в законе не прописано. Ответственность за несвоевременное выполнение – одна трехсотая ставки рефинансирования. Написано – не менее, но все пишут: одна трехсотая, то есть 30 дней – 1%. Это не штраф, а внести его в реестр несостоятельных – можно, там не написано «включается», и т.д. Запрос котировок, который остался самой коррупционной формой, надо немедленно исключать, я даже это комментировать не буду. Защита заказчиков не предусмотрена в принципе. Если 305-й указ был весь на стороне заказчиков, то ФЗ № 94 – весь не на их стороне. Ответственность же заказчика полная.

Меня здесь услышанное очень поразило и напомнило о лионских ткачах: давайте разрушим станки, вернемся к прядке, потому что на прядке работать привычнее и удобнее. Вроде 200 лет прошло. Я бы с удовольствием послушал о правоприменении, о применении законов в Москве, Петербурге, в Московской области, о том, что делают в Ростове, в Перми, других регионах. Давайте вместо того, чтобы говорить на языке запретов, поговорим о том, что нужно делать для того, чтобы добиться успеха.

Спасибо. Если будут вопросы, я с удовольствием отвечу.

Якобсон Л.И.: Спасибо Яков Вениаминович. Я бы особо выделил призыв вести наш разговор в терминах типа: «чтобы достичь успеха, требуется то-то и то-то». Если же говорить о позиции Ярослава Ивановича, я не услышал в его выступлении призыва что-то разрушить до основания и начать с чистой страницы. Речь шла о необходимости взглянуть на обсуждаемую проблематику с позиций науки, а именно институциональной экономики. Уверен, что это действительно целесообразно. А когда речь идет о том, чтобы по сути впервые поместить проблему в теоретический контекст, естественно отбросить всякую предвзятость, нельзя считать нечто заранее неоспоримым. Однако, коль скоро в существующем законе и практике правоприменения имеется здоровая основа (а я не сомневаюсь, что это так), тест на соответствие принципам теории контрактов ее никак не разрушит, но позволит не только лучше понять существующие проблемы, но и рационально подойти к их решению.

Теперь я просил бы выступить Владимира Борисовича Муравника.

Муравник В.Б.: Большое спасибо. Федеральная служба по оборонному заказу – это не крупный заказчик, а такой же контрольно-надзорный орган, как Федеральная антимонопольная служба. Единственное отличие в специфической сфере – это государственный оборонный заказ.

Хотелось бы отметить один из тезисов Анны Теймуразовны о том, что нас всех пугают демпингом недобросовестных поставщиков. Должен сказать, что такого демпинга мы пока не наблюдаем, а, к сожалению, из года в год отмечаем практически нерегулируемый рост цен на вооружение и военную технику, который чуть ли не синхронно совпадает с приростом объемов ассигнований, выделяемых на реализацию гособоронзаказа. Так что о демпинге говорить пока рановато.

Действительно, государственный оборонный заказ – это специфическая сфера. Вместе с тем Федеральный закон № 94 в полной мере применяется и в этой сфере, и, на наш взгляд, одно из важнейших его достоинств – это то, что он достаточно четко регламентирует деятельность чиновника, который, разме-

щая заказы от имени Российской Федерации, распоряжается значительными объемами бюджетных средств. Мировой опыт свидетельствует, что чем больше свободы действий в условиях рыночных отношений предоставляется субъектам экономической деятельности, тем жестче нормируется, контролируется и оценивается эффективность работы правительственные агентов по присуждению федеральных контрактов и управлению ими. И другой альтернативы с точки зрения повышения эффективности и результативности бюджетных расходов мы не видим.

Хочу сказать, что закон в течение двух лет претерпел большое количество изменений и дополнений, и это живой закон, который находится в постоянном развитии. Зачастую в ходе совместной работы Федерального собрания, Правительства России, федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов федерации удается подправить на ходу значительную часть тех нюансов, которые мешали работе и заказчиков, и бизнес-сообщества.

Один из примеров, который наиболее характерен для сферы государственного оборонного заказа, – это так называемые формальные конкурсы, связанные с закупкой вооружений и военной техники, то есть с определением на конкурсе того единственного поставщика, который и так заведомо известен. Достаточно четкие и согласованные действия всех заинтересованных сторон привели к тому, что в законодательстве появилась соответствующая норма о единственных поставщиках российских вооружений и военной техники, а к январю 2008 г. практически вся необходимая нормативная база была сформирована: изданы постановления Правительства России, регламентирующие порядок ведения реестра единственных поставщиков, и правила формирования цен на российские вооружения и военную технику.

Сегодня мы совместно с государственными заказчиками и федеральными агентствами организовали работу по формированию такого реестра, поэтому формальные или, иначе говоря, фиктивные конкурсы в части закупок вооружения и военной техники в ближайшее время проводиться уже не будут.

Вместе с тем мы прошли некий виток в развитии этой ситуации, потому что до принятия Указа Президента России № 305 и Федерального закона № 97-ФЗ, качество которых не хочу сейчас обсуждать, практически не было никаких конкурсных процедур при размещении заказов на вооружение и военную технику. Принятие указанных актов привело к распространению конкурсов на сферу гособоронзаказа, но не изменило ситуацию с ростом цен на вооружение и военную технику, так как при формировании, а самое главное, применении цен использовался метод возмещения фактически произведенных затрат, то есть тот метод, который стимулирует рост издержек производства.

С принятием Федерального закона № 94 контрактные цены на продукцию, размещаемую на торгах, фиксируются, однако оказалось, что по значительной части вооружения и военной техники конкуренция отсутствует и конкурсы носят формальный характер.

Сегодня опять вернулись к определению единственных поставщиков без проведения конкурсов, но с детально прописанной процедурой и жесткой нормой о том, что цена твердая, фиксированная и не подлежит изменению, за исключением некоторых форс-мажорных обстоятельств. То есть виток развития очевиден.



Другой пример – развитие законодательства в специфичной сфере закрытых торгов. Казалось бы, о какой прозрачности конкурсных процедур здесь можно говорить? Тем не менее на этапе уточнения закона внесена норма о том, что контрольный орган полностью наблюдает за этими процедурами, начиная от согласования закрытых торгов, направления заказчиком всех приглашений, соответствующих протоколов, и, наконец, через реестр контрактов – результат размещения заказа. Таким образом, процедуры закрытых торгов сегодня стали прозрачными по крайней мере для контрольного органа, что государственные заказчики отлично понимают.

Возможно, это не главная мотивация государственных заказчиков с точки зрения соблюдения законодательства и выполнения соответствующих процедур, тем не менее определенная мотивация имеется.

Еще один интересный пример из сферы гособоронзаказа связан с жалобами на действия (бездействие) заказчиков. Мы в свое время спорили с Андреем Владимировичем Шароновым, когда он был статс-секретарем Минэкономразвития России. Нам казалось, что в сфере гособоронзаказа, где практически все уже определено: есть заказчики, есть соответствующие поставщики, все, что называется, «поделено», жалоб не будет, ну, может быть, за исключением «тыловой» продукции, которая выставляется на открытом рынке.

Оказалось далеко не так. В 2007 г. количество жалоб выросло на порядок по отношению к 2006 г., и примерно такая же картина сегодня при размещении заданий государственного оборонного заказа на 2008–2010 гг. Только наш центральный аппарат (без территориальных органов) еженедельно рассматривает порядка 25–30 жалоб, из них более 55% – это жалобы в сфере вооружения и военной техники, то есть действительно существует определенная конкуренция, особенно в сфере НИОКР, поэтому механизм жалоб заработал. Мы, как контрольный орган, рассматриваем поступающие жалобы и принимаем соответствующие меры, в ряде случаев аннулируем торги, в ряде случаев применяем к государственным заказчикам, в том числе к заказчикам, которые носят погоны, меры административного воздействия, включая штрафы.

В целом, на наш взгляд, закон сегодня работает и позволяет регламентировать, нормализовать и упорядочить процедуру государственных закупок, в том числе и в рамках государственного оборонного заказа.

Есть, конечно, целый ряд проблем, которые требуют дальнейшей проработки и решения. Одна из них, к примеру, – это федеральные казенные предприятия, в частности патронные и пороховые заводы. В ряде случаев они проигрывают на конкурсах. Вместе с тем государство не зря содержит эти предприятия, они необходимы на определенный период. Вероятно, необходимо предусмотреть некие преференции для казенных предприятий, аналогичные нормам для малого бизнеса, или организаций системы ФСИН России.

Второй момент. На наш взгляд, требуется более четко продумать, и здесь, конечно, необходима помощь научного сообщества, в первую очередь ВШЭ, процедурные вопросы торгов по размещению заказов на НИОКР, особенно для достаточно ресурсоемких НИОКР с длительными сроками выполнения.

Простой пример: сегодня законодательство, в частности Бюджетный кодекс, не позволяет заказать две абсолютно одинаковых НИР на одну и ту же тему. В результате заказчик вынужден объявлять конкурс на проведение ОКР,

ну, например, по созданию авиационного двигателя нового поколения с ценой ОКР в несколько миллиардов рублей и сроком выполнения 4-5 лет, ориентируясь в основном на ситуацию сегодняшнего дня – бухгалтерский баланс участников и, в лучшем случае, инженерные записи.

Цена решения чрезвычайно высока и в денежном выражении, и с точки зрения нужд обороны и безопасности страны. Сегодня первый прецедент создан решением Правительства России, заказано несколько НИР на одну и ту же тему, которые выполняют разные разработчики авиационных двигателей, для того чтобы провести конкурс макетов-демонстраторов и аванпроектов, то есть конкурс результатов НИР, и только после этого заказать ОКР. Поэтому здесь было бы важно посмотреть на мировой опыт и выйти на более эффективные процедуры в части НИОКР.

И последнее: о чем говорил Андрей Геннадьевич Свиаренко. Корпорации, в том числе в оборонно-промышленном комплексе, активно используют процедуры конкурсных торгов, причем дело в ряде случаев доходит до анекдота, когда руководители некоторых предприятий обращаются к нам: согласуйте проведение закрытого конкурса, мы за счет собственных средств проводим закупки производственного оборудования. Мы отвечаю: извините, вы находитесь за пределами сферы действия ФЗ № 94, но мы вам рекомендуем – действуйте в соответствии с этим законом, потому что там достаточно детально описаны все процедуры, позволяющие достаточно эффективно разместить заказ.

Подводя итог своему выступлению, высажу предположение, что вряд ли кто-либо сегодня может сказать, что нужно опять начинать с центра поля и попытаться написать какой-то новый закон, регулирующий сферу размещения заказов. Поэтому необходимо двигаться дальше и сотрудничать в деле совершенствования закона.

Благодарю за внимание.

Свиаренко А.Г.: Видите ли, в чем дело, я как раз никого не обвинял. Я задал вопрос, Лев Ильич, и вообще я не очень понимаю, что мы сейчас обсуждаем. То есть сначала вы меня предупреждаете, чтобы я не очень буйствовал. Я вроде себя прилично вел, Игорь Юрьевич по крайней мере не обиделся, да? После этого ФАС и Гособоронзаказ решили от меня защитить корпорации. Тронут, честно говоря, тронут. Хотя не все на самом деле так, как вам представляется. Формальное принятие на себя некоторых обязательств не означает их реальное исполнение и получение той самой экономии. Я просто уже не в первый раз говорю об одной простой вещи. Хороший закон или плохой, судя по всему, мы сегодня обсуждать вообще не планировали. Все начали его защищать – ну, и хорошо. Значит, всем он нравится. Я вот не могу понять, почему государство (я уже этот вопрос, кстати, задавал), никак не может естественные монополии сподвигнуть в том направлении, по которому идут частные корпорации, такие, как Кузбасс-разрезуголь, РАО ЕЭС и др. А какое нужно решение, кроме решения Совета директоров? Вот только что в качестве примера приводилось, что директор издал приказ и не подписывает платежки без распечатки. Почему нельзя принять решение Совета директоров Газпрома и РЖД, притом что контрольный пакет у государства? Не понимаю. Это означает только одно – что менеджмент, видимо, сильнее, чем акционер. Именно так происходит и в частных компаниях, чтобы не было обидно государственным, понимаете? Точно то же вам любой владелец



скажет, что он-то за, и все поручения необходимые дает, и они доходят аж до его генерального заместителя, а вот дальше не очень-то как-то это все нравится линейному менеджменту. И поэтому мой второй вопрос был связан с тем, что вот эти постоянные разговоры вокруг закона все время происходят в каком-то странном жанре и приводят к тому, что идея не побеждает во всей экономике. Я имею в виду, не охватывает массы, то есть частные компании смотрят – государству, вроде, должно быть выгодно использование всех этих процедур, в суды разрешили подавать. Мы же хотим повысить эффективность и добиться снижения издержек, и цены на удобрения не морозить по договоренности до 1 июля по инициативе прогрессивно настроенных капиталистов, и вообще понимать, что происходит-то. А для этого на самом деле и нужно перевести естественные монополии и корпорации на электронные площадки, и соответственно, все частные корпорации подхватят этот положительный пример, и Правительству не нужно будет ночами думать, как бы заморозить цены. Более того, и Прокуратура, и МВД, и ФАС, и Налоговая служба и все остальные надзорные структуры всегда смогут увидеть, с чего вдруг происходит это у нас на рынке. Вот, собственно, моя мысль и состоит в том, что нужно исходить из того, что все-таки наша задача – не доказательство, что законодательство очень хорошее, а реализация этих принципов в экономике на уровне государства, субъекта, муниципалитета и на уровне компаний.

Якобсон Л.И.: Большое спасибо. Я бы попросил Александра Викторовича Колесова выступить, а затем – Борисов Сергей Ренатович, поскольку малый бизнес здесь упоминался не случайно. Пожалуйста.

Колесов А.В.: Спасибо большое. Центр заказов и поставок тыла Вооруженных сил является структурой, которая, как говорится, непосредственно занимается всем – от размещения заказа до исполнения контракта и финансирования, оплаты контракта, и мы на себе ощущаем действие ФЗ № 94, так как обязаны исполнять закон и отвечать за обеспечение, то есть размещение. Мы сегодня говорили об экономии при аукционах. Конечно, цифры есть и у нас, мы в среднем 80% нашей номенклатуры размещаем на аукционах, а номенклатура реально функционирующего сегодня рынка – это продовольствие, горючее, вещевое имущество, лекарственные средства и другая продукция. И вот, говоря об экономии, надо понимать, что эти цифры относительные. При аукционах занижается начальная цена контракта, а если она определена некорректно, то и экономия получается виртуальная. Основная проблема, с которой нам приходится сталкиваться в настоящее время, – это формирование начальной цены контракта. На сегодняшний день единственный нормативно-правовой документ, имеющийся по этому вопросу, – это Постановление Правительства № 656, которое устанавливает порядок определения начальной цены контракта путем торгов на основе, в том числе, анализа рыночной цены, определенной в сопоставимых экономических условиях на момент размещения заказа. Но анализ рыночной цены зависит напрямую от статистики. И что такое сопоставимые экономические условия, каждый понимает по-своему. То есть госзаказчик является сегодня заложником статистики, определяющей начальную цену контракта с месячным опозданием или месячной задержкой на момент формирования начальной цены контракта, плюс сроки размещения – это 35–40 суток при аукционе, и более при конкурсе, до момента подписания контракта, также он яв-

ляется заложником требований по эффективности использования бюджетных средств и ответственности за поставку продукции.

Вот приведу пример. В октябре мы провели первый аукцион, на который выносили годовой объем продовольствия для нужд Вооруженных Сил на 2008 г. Неразмещенная продукция была вынесена повторно. Вскрытие заявок состоялось 4 февраля. На примере муки: когда формировался гособоронзаказ на 2008 г., была заложена цена 690 руб. В сентябре месяце, когда мы готовили конкурсную аукционную документацию, то есть пользовались августовской статистикой рынка, цена была уже 11 руб. Разместили по 11 руб. В ноябре месяце на торги никто не вышел. В декабре повторно размещаемся, а мука уже 15 руб. по статистике. Разместились по 15 руб., в феврале вскрыли, никто не вышел. Сегодня мука уже по статистике 17 руб., а на рынке – 23 руб. А мука нужна была нам в январе. По условиям аукциона, то есть по 15 руб., по цене, по которой никто не вышел, мы имеем возможность через Рособоронзаказ закупить муку у единственного источника. Вот сразу в этой связи я хотел бы отметить, что надо бы внести изменения в ФЗ № 94, то есть предусмотреть при неразмещении на торгах возможность закупки у единственного источника по скорректированной рыночной цене на момент уже размещения у единственного источника. Это был бы какой-то выход.

В связи с вышесказанным хотелось бы обсудить вопрос предмета проверки контрольных органов при определении эффективности использования бюджетных средств. Жалко, здесь нет представителей Счетной палаты. Счетная палата, проводя контрольные мероприятия, использует имеющиеся данные, то есть статистика уже есть – не прогнозируемая, а реальная прошедшего времени. Хоть и говорил Яков Вениаминович, что аукцион – это бронежилет, но он не спасает. Они считают по-своему. Должен быть прогнозируемый дефлятор, а тот, который нам дают, абсолютно не соответствует реальному рынку. А нам насчитывают миллионы, сотни миллионов неэффективных расходов.

Так вот, где та грань свободы действий госзаказчика при определении начальной цены контракта при существующем сегодня законодательстве и полном отсутствии каких-либо методических разъяснений, указаний в этом вопросе? У каждой контрольной структуры свои взгляды и свои подходы при проведении контрольных мероприятий. И вот получается, что правильно сегодня говорили: мало того, что ФЗ № 94 нас, госзаказчиков, ставит в такие жесткие рамки, так еще, когда наступает момент ответственности, контролирующие органы не слушают абсолютно никаких доводов и появляется акт, который потом до-кладывается вплоть до Президента РФ. Вот и хотелось бы иметь какой-нибудь методический документ, определяющий эти подходы. Потому что, я еще раз повторю, самое слабое место – это определение начальной цены контракта и ответственности за эффективность использования бюджетных средств.

На Военно-промышленной комиссии поднимался вопрос о статистике, и было направлено поручение некоторым федеральным органам исполнительной власти, а также вопрос о возможности размещения по результатам аукционов продукции у единственного источника, но со скорректированной уже начальной ценой контракта на момент размещения у единственного источника. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Спасибо. Сергей Ренатович, пожалуйста.



Борисов С.Р.: Прежде всего, спасибо большое Татарстану за абсолютно точную оценку роли госзаказа в развитии малого бизнеса, здесь даже не добавишь ничего. Три года назад я побывал в США, в администрации малого бизнеса США, и ознакомился в том числе с тем, как работают с госзаказом. По закону, 23% всего госзаказа должно быть отдано малому бизнесу. Это не выполнили в том году, когда я был, на 1,5%, было ЧП, были расследования Конгресса, летели головы, и, в общем, это было большое событие. О том, что ФЗ № 94 дал движение нашему госзаказу, сделал его более цивилизованным, свидетельствуют сигналы, поступающие в нашу организацию из всех региональных отделений, да и по Лиге отраслевых союзов, которые входят в «Опору». У нас нет свежих данных за 2007 г., они появятся примерно через месяц, мы сейчас проводим крупномасштабное традиционное исследование, аналогичное тому, что мы делали в прошлом году с МЭРТ. За 2006 г. цифры, увы, пока неутешительные, 32% опрошенных предпринимателей (а выборка была около 5 тыс. человек по России), знали о том, что существует вот такая система госзаказа. 12% полагали, что такие заказы действительно приносят реальную пользу – значит, они уже на себе попробовали, это уже позитивно. Я должен разочаровать Андрея Геннадьевича: по нашим данным, тоже менее 1% прежний ЭРЛ оценивают как честную и справедливую, в подавляющем большинстве люди даже не связывались с госзаказом, потому что не верили в то, что там можно найти правду. 44% предпринимателей полагают, что региональная администрация не осуществляет какие-либо меры поддержки предпринимателей в отношении государственного заказа. То есть резервы использования заказа еще огромны. Мы не можем сейчас детально рассмотреть все проблемы в пропорции, в процентах, но, я думаю, чуть позднее мы это сделаем. У нас уже есть договоренность с Игорем Юрьевичем и его командой о создании рабочей группы. Я считаю, что вот такие площадки должны создаваться и в регионах, безусловно. Вообще нужно научиться считать издержки, нарушения, проблемы, которые выявляет реализация закона. Наивно полагать, что он пойдет гладко, никто на это и не рассчитывал с самого начала, то, что мы хотя бы смогли уменьшить лоты, уже дало возможность прихода малого бизнеса, это факт. Наши предприниматели готовы к созданию таких площадок; может быть, мы виноваты в том, что не проявляли инициативу. Нужно создавать группы экспертов-аналитиков, которые бы детализировали, изучали все эти издержки по различным направлениям: несвоевременное опубликование заказа, необоснованные ограничения доступа к заказу, необоснованные преференции к появляющимся «своим». Надо сказать, что на местах начали приспосабливаться к этому закону, и случаи проталкивания «своих» под любым предлогом – не вовремя опубликовали, дали какие-то возможности демпинговать явно, явно, подчеркиваю, демпинговать, а потом вернуть прежние условия, – тоже есть. Конечно, это должно преследоваться, наказываться очень-очень серьезно.

Абсолютно прав Андрей Геннадьевич Свиаренко, говоря о том, что мы проявляем безволие, когда государственные по сути и по принадлежности организации не вовлечены в данную деятельность, и что это абсолютно неправильно и малый бизнес здесь чувствует резервы. Мы считаем: если крупная компания или госкомпания получила заказ от государства, должно быть, как во многих странах мира, обременение этого заказа в пользу малого бизнеса. Например,

10% из заказа, который получила крупная корпорация, должен получать малый бизнес. Я убежден, что малый бизнес России пока не сказал своего слова и в оборонном заказе. У нас принято говорить, что мы бы готовы делать заказ для малых предпринимателей, но их нет. Это извечный вопрос, что первое – курица или яйцо. Не будет стимулирования заказа, не будет и спроса. Поэтому, если мы хотим, чтобы малый диверсифицированный бизнес пришел в производство, в промышленность, чтобы он был не только торговым, как сейчас, его следует стимулировать. Мы считаем, что деятельность бизнес-объединений тоже недостаточна в этом направлении.

Наступила новая эра, и мы принимаем тот факт, что не вполне пока защищаем свои интересы, но мы готовы на региональном, на отраслевом уровне системно, с представителями власти, с теми, кто уполномочен за это отвечать, доналаживать эту систему. Пока же ФЗ № 94 действительно изделие достаточно грубо срубленное, может быть топором. Нам надо теперь брать более точные приспособления для того, чтобы довести эту модель до совершенства. Есть необходимость доработать порядок размещения заказов через специальные постановления Правительства. У нас в «Опоре России» над этим трудится специальная группа. Наш эксперт Валерий Николаевич Малиновский, возможно, дополнит как человек, изучивший тему достаточно глубоко. В целом мы считаем, что работа ведется в правильном направлении, во многом это связано с ответственностью Федеральной антимонопольной службы за этот вопрос, потому что фактически ФАС борется за чистоту нашего рынка и таким образом повышает уровень конкуренции. Фактически это действительно инструмент для развития гармоничного конкурентного рынка. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Спасибо, Сергей Ренатович. Игорь Юрьевич хочет сказать еще несколько слов, а затем я попрошу Геннадия Валентиновича Дегтева и Ольгу Владимировну Ромашову рассказать о своих регионах.

Артемьев И.Ю.: Лев Ильич, спасибо большое, и спасибо большое всем коллегам, принявшим участие в совещании. Я хочу сказать большое спасибо ВШЭ, которая организовала сегодняшнюю встречу по такой важной теме; хорошо бы такие встречи продолжить, тем более что ВШЭ, по моему мнению, всегда была блестящей площадкой для полемики, в том числе и очень острой. Я же, когда слышу, образно говоря, похоронный марш Закону № 94, а я за эти три года уже, поверьте, неоднократно такую музыку слышал, то у меня тотчас, уже автоматически, возникает моментальная реакция. Я говорил и в 2004, и в 2005 гг., и сейчас то же повторяю, что в ФЗ № 94 есть серьезные положения, которые нужно обсуждать и менять. Но ведь есть и определенное движение плачальщиков, которые ходят везде, начиная от Президента России, и рыдают, и нагнетают ситуацию. Дескать, как же так, какой ужас, что же делать?!

Уже понятно, что надо делать, и более или менее ясно, что нужно менять. И в этом смысле продолжение разговора о конкретных поправках в закон, о том, что целесообразно и что нецелесообразно, представляется отличной перспективой. Но ВШЭ сама по себе через институт госзакупок (то, что делает Светлана Владимировна Кузнецова и ее коллеги) находится как раз на передовом рубеже. Мы исключительно позитивно оцениваем эту работу, как и работу журнала «Вопросы государственного и муниципального управления». Это и есть настоящая обратная связь между рынком и теми функциями, которые выполняют за-



казчики и мы как контролеры.

Здесь сегодня сидят люди передовые, представляющие Санкт-Петербург, Москву, Татарстан, Московскую область. Можно было и подискутировать, но, видно, на первый раз нужно поговорить о вечном, а уж в последующем, видимо, нужно переходить к конкретике. Мы к такому разговору готовы. Еще буквально пару слов. Александр Викторович Колесов очень много интересного рассказал о ситуации в Министерстве обороны, где происходят важные события. И мы со своей стороны готовы, Александр Викторович, с вами, с коллегами из Рособоронзаказа, причем именно с первыми лицами, собраться, чтобы обсудить возникающие проблемы. Ведь есть действительно специфические вопросы. Ответы на многие вопросы имеются. И мы готовы их подсказать.

Но одна вещь меня очень задела. Мы часто слышим о том, что существующая экономия носит якобы виртуальный характер, поскольку неправильно определяется начальная цена. Ответ очень простой. Если бы неправильно определили цену в отсутствие ФЗ № 94, то по этой цене и был бы заключен контракт. В том-то вся и беда, что когда заказчик определяет цену из расчета «плюс-минус трамвайная остановка» и загоняет ее Бог знает куда, то делается это к моменту, когда контракт уже заключен, деньги все равно ушли – в этом вся проблема. Поэтому, конечно же, эта экономия не виртуальная.

Почему мы говорим о всемерном развитии биржевой торговли? Потому что появляются биржевые индикаторы. Почему мы хотим видеть биржевые товары не только в рамках биржевой торговли – а это классика двойного встречного аукциона, – но и хотим организовать биржевые аукционы по широчайшей номенклатуре госзаказа, включая электронные площадки и биржи? Для того чтобы появились индикаторы до налоговой инспекции, которая берет эту цену, естественно, как уже сложившуюся, когда выборка уже достаточно велика. Это первое, что мы должны сделать в ближайшие 5-6 лет, а для этого нужно торговать по всей номенклатуре. Я как раз и пытался в своем выступлении обозначить будущее. Сейчас у Федеральной антимонопольной службы для определения монопольно высоких цен и у Налоговой службы для определения цен для налогообложения существуют свои методики, их 5–7. Какие-то из них вам известны, но я думаю, что не все, и мы с удовольствием готовы вам о них рассказать. Они довольно сложные и требуют очень высокой квалификации персонала. Но по крупным контрактам их можно применять.

И последнее. Все, что мы сейчас обсуждаем, это в принципе начало пути. И еще дорога окончательно не проложена. Вот почему я и сопротивляюсь так яростно, когда нас пытаются тащить обратно или в какую-то другую сторону, и пытаюсь защитить сейчас это маленькое растение, которое мы вырастили с таким трудом. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Спасибо, Игорь Юрьевич. Мы сейчас действительно продолжим. Я просто не могу не отреагировать на произнесенное Игорем Юрьевичем слово «выращивают». Вы знаете, что в ВШЭ работает немало тех, кто так или иначе был причастен к реформам, начиная с 90-х годов. И эти люди на рубеже 1990–2000-х годов пришли к выводу, и этот вывод опубликован, что на самом деле существуют различные точки зрения на то, правильно тогда действовали или нет. Ошибки были, но вообще сама по себе идея ввести новые институты в принципе некорректна. Институты можно только «выращивать». Наш замысел

и состоял в том, чтобы обсудить, как вырастить институты, какие для этого необходимы условия. Одно из условий – хороший закон.

Теперь я хотел бы предоставить слово Геннадию Валентиновичу Дегтеву, руководителю Департамента Москвы по конкурентной политике.

Дегтев Г. .: Я хотел бы остановиться на нескольких принципиальных, с моей точки зрения, вопросах, связанных с правоприменительной практикой ФЗ-94. Первое: профессиональные кадры. В данном случае речь идет об аукционистах. Как известно, по закону их назначают из состава комиссии. Но аукционист – это не просто рядовой член комиссии. Это большая ответственность, умение, навыки, в конечном счете, это профессия. К сожалению, у нас нет профессиональных аукционистов, нет института, где бы их готовили, и практически нет людей, которые бы обладали определенными, необходимыми для этого навыками. (Несколько раз я обращался к Леониду Якубовичу, его умение вести торги общеизвестно, но он не всегда может помочь.) Мне представляется целесообразным продумать систему подготовки специалистов, которая позволяла бы человеку заниматься этой деятельностью. Тогда эти люди станут известны в профессиональной среде, и их можно будет привлекать к торгам независимо от территориальной или отраслевой принадлежности.

Второй вопрос – экспертное сообщество. Я считаю, что здесь, на круглом столе, присутствуют люди, которые могли бы выступить экспертами. Сегодня о том, кого из высокопрофессиональных экспертов можно привлечь, по каким направлениям деятельности госзаказа и, самое главное, как эти эксперты могли бы давать свои заключения, нет никакой информации. А эти заключения нужны для того, чтобы, направив им конкурсную документацию или конкурсные предложения претендентов, я мог получить их экспертное заключение, которое потом мог бы направить в контрольные органы, в ФАС, например, с тем чтобы в спорных случаях они бы рассматривались как аргументы при принятии решения по подведению итогов по тому или иному конкурсу. Причем я убежден, что это касается всех ведомств, как гражданских, так и оборонных. У нас колоссальная нехватка информации о профессиональных экспертах в узкоотраслевых областях. На мой взгляд, эта тема заслуживает по крайней мере размышлений.

В выступлениях участников круглого стола совершенно верно было подчеркнуто, что ФЗ № 94 регулирует процедуру. Однако в момент процедуры бюджетные обязательства не возникают. Есть только деньги, за которые заказчик хотел бы приобрести товар или услугу, и есть претендент, который вносит свое предложение. Бюджетные обязательства, хочу это подчеркнуть особо, возникают только тогда, когда регистрируется договор, то есть реальные деньги возникают только в момент регистрации контракта, когда аукционная процедура завершена, и все процедурные аспекты должны быть выполнены в соответствии с требованиями законодательства. Следовательно, все вопросы об экономии, условиях экономии и пр. надо конкретизировать, потому что стартовая цена или максимальная твердая договорная цена, как прописано в законе, определяется разными способами, и никто не может лишить права заказчика, это он обязан, в конце концов, отвечать за формирование цены.

Следующая тема – аукцион. На мой взгляд, конкурс и аукцион – это весьма оптимальные или, если хотите, эффективные формы проведения торгов в публичном режиме – заказчик хочет купить, поставщик хочет поставить. И я



не понимаю, почему не применить некий смешанный вариант – конкурс, переходящий в аукцион. На первом этапе претенденты подают свои предложения в закрытом конверте, а далее, когда уже все опубликовано, есть протокол, мы их спрашиваем, согласны ли они на проведение открытой формы подачи предложения, то есть аукциона, с той минимальной планки, которую подал претендент. Процедура становится как бы двухэтапной, но она, на мой взгляд, позволяет получить тот же экономический эффект в той части, которая относится к определению максимальной стартовой цены, и, самое главное, позволяет из конкурса перейти в аукцион и соревноваться, как принято в аукционных торгах, и таким образом избежать сговора.

Следующая совершенно субъективная норма – это предложения о сроках гарантий выполнения работ, которые невозможно проконтролировать. Что я имею в виду? Скажем, некая фирма предлагает при проведении конкурса на строительство дороги гарантию 850 месяцев, то есть 70 лет. К сожалению, мы не понимаем, как квалифицировать или как оценивать данный критерий, кроме механического подсчета 850 месяцев на коэффициент, который есть. Мне кажется, что сюда нужно тоже вводить какие-то понятные определения.

Кроме этого, мне, например, очень хотелось бы найти тех, кто бы нам помог подготовить типовой или хотя бы примерный договор, который бы всех устроил и за который заказчики нам сказали бы «спасибо». И еще. Я считаю, что при всем многообразии, которое все равно возникает в разных субъектах Российской Федерации при размещении городского заказа, у участников процесса или субъектов РФ должна быть норма, которая бы позволяла законодательствам субъекта РФ регулировать нормы, не закрепленные федеральным законодательством.

Якобсон Л.И.: Большое спасибо. Ольга Владимировна Ромашова, Правительство Санкт-Петербурга.

Ромашова О.В.: Спасибо. Уважаемые коллеги, я поддержу позицию Геннадия Валентиновича и не буду рассказывать про наши достижения в Санкт-Петербурге, что у нас есть, что мы делаем. На самом деле достаточно большому кругу специалистов, которые здесь присутствуют, это известно, а те, кому неизвестно, могут выйти на наш сайт, на котором объем информации о деятельности Петербурга в области государственных закупок не идет ни в какое сравнение даже с информационно прозрачным ФЗ № 94. Чтобы показать, как работает уполномоченный орган, уже три года подряд мы ежегодно пишем очень обстоятельный отчет о своей работе, который тоже выкладываем в Интернете. В отчете подробно изложена работа уполномоченного органа за прошедший год, вплоть до того, кто конкретно чем, как, когда занимается и что сделал за год. Хотелось бы поддержать коллег и сказать о том, что на самом деле обсуждать, хорошее законодательство или плохое, – это патовая ситуация, это никому не нужно. И говорить о том, что область государственных закупок – это достаточно сложная область, в которой пересекаются много отраслей экономики и права, тоже не стоит. Да, здесь, наверное, регулирование и должно быть жестким, и то, что у нас на сегодняшний день во всей РФ существуют единые правила, это безусловный успех и достижение. Это мы все с вами понимаем, и за это, наверное, огромное спасибо нужно сказать тем людям, которые сумели в свое время издать, пусть и несовершенный, закон и, что называется, «про-

давить» его принятие. Ни одно законодательство не обходится без изъянов, а в области государственных закупок эти изъяны, наверное, заметны особенно. И мы должны исходить из того, что мы на самом деле все-таки с вами расходуем деньги налогоплательщиков и с каждого из нас спрашивают, как мы это делаем, как бы пафосно это ни звучало. Это действительно так.

Хотелось бы мне, безусловно, поддержать г-на Дегтева. Нужно обсуждать сложности правоприменения и пробелы законодательства с профессионалами, что называется «людьми с земли», которые действительно не на словах, а на деле ежедневно работают с ФЗ № 94 и могут судить обо всех нюансах, попытаться ликвидировать в законе пробелы либо, наоборот, излишнюю «заурегулированность», которая мешает работе в регионах в том числе. На самом деле, к счастью, за последние два года существования закона ситуация в регионах выравнивается, мы об этом с вами говорили еще в 2005 г., когда обсуждали закон перед вступлением его в силу, что тогда у нас были разной подготовленности субъекты РФ, на сегодняшний день ситуация значительно лучше. Мы это видим, мы общаемся с коллегами в регионах, мы можем отслеживать информацию на федеральном портале, хоть его и ругают, он правда не очень удачный, но и на нем есть информация об общей картине.

Но что мешает? Закон процедурный, это мы с вами постоянно обсуждаем, но у региона нет возможности самому этот процедурный закон улучшать в части организации работы субъекта, и это тоже плохо. Я как профессионал, занимающийся госзакупками уже больше 10 лет (это значительный срок при достаточно молодом законодательстве), не понимаю, исходя из чего были выработаны некоторые положения закона. Прежде мы получали сведения о задолженностях участника государственных закупок, когда из налоговых органов он приносил некий документ. Мы получали, таким образом, достоверную информацию сразу. Сейчас же мы возложили ответственность за получение этой информации на госзаказчика и информацию либо не получаем вовсе, либо получаем ее уже тогда, когда провели торги, когда уже заключили контракт, и эта информация нам уже не нужна. Зачем мы это сделали? Я не знаю. Мы шлем массу запросов в налоговые органы, спрашиваем про банкротство, про что угодно, а дальше что? Мы госзаказчика заняли, он запросы пишет – эффект от этого, в моем понимании, нулевой. Это мелочи, но из этих мелочей складывается результат. Не работают эти инструменты. Почему не вернуться к тому, что было? Не было совершенно никакой проблемы у участников процедур закупок, которые вкладывали в свою заявку справку из ФНС.

Еще пример. Мы говорили о том, что очень хороший инструмент – финансовое обеспечение государственного контракта. Действительно хороший... в теории. При заключении крупных контрактов особенно, но даже при мелких контрактах у малого и не совсем малого бизнеса не хватает оборотных средств, и, безусловно, основной инструмент обеспечения контракта – это страхование. Где гарантия того, что договор страхования, который госзаказчик получил от подрядчика, даст нам возможность возместить убытки государства в случае неисполнения контракта? Нет гарантий. Есть ли у каждого госзаказчика возможность профессионально оценить представленный договор страхования? Сомневаюсь. Видимо надо поработать со страховым сообществом и выработать единые типовые правила, единые типовые договоры, чтобы государство было



защищено. Я не могу дать сейчас готовых рецептов, но тем не менее на сегодняшний день со страхованием ответственности по госконтрактам есть определенные проблемы. Мы в Петербурге пошли по тому пути, что практически ничего не авансируем. Авансирование у нас исключение, а не правило. Мы можем себе это позволить на сегодняшний день. Если мы говорим о том, что у нас больше 370 тыс. контрактов за прошлый год, то авансирование у нас предусмотрено максимум в 10% контрактов. У нас обязательно есть обеспечение исполнения контракта, но на сегодняшний день мы понимаем, что вряд ли без проблем мы получим это обеспечение, если у нас есть договор страхования.

Хотелось бы сказать про любимые Федеральной антимонопольной службой аукционы. Пыталась сдержаться, но не могу. Я с Игорем Юрьевичем уже два года назад спорила по этому поводу, а ситуация не изменилась. Действительно, аукцион очень прозрачный способ, это правда, но если есть конкуренция. Да еще если аукцион проводится на товары. Я – только «за». А если нет на аукционе конкуренции? А это в регионах на самом деле по результатам аукционов больше 80%. И что мы с вами имеем, о какой мы с вами экономии говорим, о каких подсчетах? Да, все прозрачно, прекрасно. Пришел один поставщик и получил все по начальной цене государственного контракта, правильно? Правильно. И, кстати, есть недобросовестные заказчики, которые именно этим пользуются – на неконкурентных рынках пытаются проводить аукционы. Это тоже факт. Бывает и другая ситуация. Вот небольшой пример. Аукцион на текущие ремонтные работы жилищного фонда, больше 20 участников, больше 20 лотов, комиссия сидит – уважаемые люди – четыре часа наблюдают, как участники торгуются, доторговались до среднего снижения в 65%. Зачем там нужна вся комиссия, я тоже не совсем понимаю. Открытая процедура, аукционист, члены комиссии – уважаемые люди, в Интернете все транслируется, вообще все прозрачно. При этом те компании, которые нормальные, добросовестные, вставали и уходили в середине аукциона. Потому что такие цифры уже ниже рентабельности, даже на материалы не хватит, если они, конечно, качественные. Половина тех, которые в результате стали победителями, отказались от исполнения контракта. Вот и результат. Зарегистрировать новую компанию ничего не стоит, и реестр недобросовестных поставщиков, когда они откажутся, в данном случае тоже работать не будет. Лоты были небольшие, как раз специально для того, чтобы привлечь малый бизнес. В результате торги все администрированы, потрачено время впустую, а работы сезонные. Что мы с вами имеем? А ничего.

Другой пример. На аукционе совпадает количество участников и количество лотов. Пришли, договорились, по 0,5% сняли с максимальной цены. Каждый получил свое, и все участники довольны. Комиссия сидит – переглядывается. И что? Сговор? Докажите. Я готова Геллера поддержать, мы тоже проводим электронные аукционы, вот если бы участники не знали друг друга, то непонятно, чем бы все закончилось. Во всяком случае, снимать нужно предел на электронном аукционе, миллион это сейчас не деньги. И вводить шаг нужно электронного аукциона, потому что иногда и на электронном аукционе по копейке можно торговаться сутками. Но хотя бы комиссия не будет сидеть на этом аукционе, не будем чувствовать себя в смешной ситуации. Давайте все-таки, внося достаточно разумные изменения в законодательство, не будем устраивать то, что было в 2007 г., когда дважды вносились более чем по 200 поправок.

Мы тогда говорили о том, что у нас должны быть профессиональные сотрудники, будем каждый день, потому что даже профессионалам порой сложно ориентироваться в том, что было у нас до ФЗ № 53 и после ФЗ № 53, но до ФЗ № 218, и это при непрерывной организации торгов. Давайте мы вместе как-то попытаемся разумно подойти к внесению поправок, оценим всю ситуацию, поговорим слюдьми, которые действительно этим профессионально занимаются, и с теми, кто готовит кадры, и с теми, кто работает в регионах, и с теми, кто работает на федеральном уровне. Обсудим каждую ситуацию, внесем такие поправки, чтобы люди сразу почувствовали, что лучше стало на самом деле. Безусловно, реализация любого закона, в том числе ФЗ № 94, зависит от организации работы. Если люди хотят работать, значит, они будут работать, и законодательство будет работать. Если люди не хотят работать, они будут ходить в качестве плачальщиков, рассказывать, как все плохо, как везде невозможно ничего сделать, и результата не будет. Поэтому я призываю всех к тому, чтобы профессионалы в области государственных закупок наконец соединили свои усилия, чтобы добавить закону разума, но в то же время чтобы было значительно удобнее, комфортнее работать и большую пользу приносить тому государству, на которое мы с вами работаем. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Большое спасибо. Хотел бы сразу сказать, что в той мере, в какой ГУ-ВШЭ может приносить пользу в качестве площадки для этой работы, мы с удовольствием такую площадку предоставим, гарантируя безусловную заинтересованность и вместе с тем своего рода нейтральность. Я все больше убеждаюсь, что для решения наболевших проблем необходимо рассматривать не одни только нормы закона, а множество сопряженных обстоятельств. Существующие нормы неодинаково работают в разных ситуациях. Отнюдь не исключая, что какие-то нормы надо улучшать, в том числе, возможно, дифференцировать, надо думать и о совершенствовании смежного законодательства, и о методических рекомендациях, подсказывающих оптимальные решения в сложных случаях, и о подборе кадров, и о повышении их квалификации. Похоже, есть смысл разработать своего рода дорожную карту, в которой различные по своему содержанию меры были бы увязаны во времени. Это должна быть именно карта комплексного повышения эффективности, а не перечень правовых норм, которые вызывают вопросы. Вполне вероятно, что, будучи помещенными в надлежащий контекст, они покажутся менее проблемными.

Теперь я хотел бы дать слово Ирине Владимировне Кузнецовой.

Кузнецова И.В.: Я постараюсь уложиться в отпущенное время. Уважаемые коллеги! Первое, о чем уже говорил Игорь Юрьевич, это о законе в целом и о реформе российского законодательства. В чем наше российское законодательство преуспело, так это в определении того, что мы хотим получить за вложенные деньги – какие товары, работы, услуги. Однако остались невыясненными многочисленные вопросы относительно того, какого поставщика мы хотим за этими товарами, работами, услугами видеть. И это, конечно, идет уже в отрыве от международной концепции, которая сейчас преобладает, социального прокьюрента, согласно которой квалификация поставщика, о чем говорил Ярослав Иванович, его репутация, его вклад в развитие социальной сферы, в охрану окружающей среды ценятся не меньше, а больше, чем тот товар (услуга, работа), который он может предложить. Но пока обстоятельства в нашей стра-



не таковы, что мы хотим хотя бы за вложенные средства получить нормальные товары, работы, услуги, и это констатация факта. И в этом нет ничего, в чем бы наше законодательство шло вопреки общим международным тенденциям. Но дьявол, как всегда, в деталях. А детали – это и есть то, что необходимо оптимизировать в российском законодательстве.

Если говорить опять-таки о выборе товара, работы, услуги, о том, чем занимается наш государственный заказ, то здесь реализация закона за последние два года говорит о том, что качество должно быть не только постфактум на момент приемки этого товара (работы, услуги), но и превентивно на момент размещения и формирования заказа. Когда мы оцениваем качество этих ценностей заранее с привлечением компетентных экспертов на формирование заказа и, соответственно, на его размещение, тогда мы можем говорить: мы товар, работу, услугу получим те, которые хотел бы заказчик, а не те, о каких он и не подозревал. И вот это, конечно, говорит о том, что процедура приемки – это часть того большого айсберга поправок, которые по качеству тех самых товаров, работ, услуг еще нужно вносить в наше законодательство.

Второе, что хотелось отметить, – это то, что наша реформа действительно только на старте. И я не разделяю здесь оптимизма Михаила Яковлевича и не считаю, что мы уже всё сделали. Я считаю, что всё вообще умрет, если мы не решим две важнейшие проблемы – это нормирование и формирование заказа. Если делать процедурным размещение, нельзя не делать процедурным формирование заказа. Если делать процедурными и то и другое, нельзя не сделать процедурным исполнение заказа. Дегтев говорил, что ему дают гарантию 70 лет, а он ничего по этой гарантии ни у кого спросить никогда не сможет в принципе. Поэтому в данном случае здесь, конечно, огромное пространство и для нормативного регулирования, и в том числе для методического оснащения этих норм.

Если говорить о размещении заказов, то оптимизация нашего пространственного размещения заказов еще тоже имеет свои проблемы. Первое – это сбалансированность требований к заказчику и поставщику. И вот здесь Ольга Владимировна абсолютно верно сказала, что мы наделили нашего заказчика максимумом ответственности. Он может ошибиться, а по Административному кодексу одна персона может быть оштрафована на 350 тыс. руб. и намного больше. Соответственно, если мы говорим о правомочности, то, имея такую колossalную ответственность, наш заказчик должен иметь такие же права. Если он отвечает за все решения, в том числе оптимальность выбора процедуры, оптимальность проведения этой процедуры и т.д., ему надо давать больше прав и не регламентировать это так детально в законе, а спрашивать с него, почему он выбрал аукцион или конкурс. Пока такая законодательная регламентация обусловлена необходимостью борьбы с коррупцией, но мы не регламентируем совершенно этот вопрос с точки зрения экономической, с позиционирования закупки на рынке и относительно той выгоды, которую мы можем получить от этой закупки, проведя ее тем или иным способом. Да, действительно, аукцион – самый прозрачный способ, но мы на нем выбираем ту нижнюю планку, которую заложил заказчик. И нет никакой возможности у поставщика дать ему больше.

В мировой практике, да и в нашей тоже, существуют различные варианты возможности позиционирования закупки, выбора ее в разное время по разным

способам размещения заказа. Соответственно, если мы предъявляем требования к поставщикам, то такие же требования должны быть предъявлены заказчику: аттестация, повышение квалификации. Все это действительно требует дальнейшего регулирования в законе.

Ну, и самое главное – колоссальные риски в этой деятельности. Эти риски зарплатой чиновника не компенсируются, следовательно, должны быть предусмотрены, как в адвокатской деятельности, механизмы страхования деятельности заказчика, чтобы было кому платить. И не брать заказчика на работу, если у него нет страховки, потому что его зарплаты не хватит на выплату штрафов. Следовательно, он должен расти над собой, должны расти его компетенции и т.д. То, о чем говорил уже Игорь Юрьевич Артемьев, – что надо заказчику дать возможность не только отрицательной, но и положительной мотивации. И последнее – это куда дальше пойдет наше законодательство. Я все-таки прошу профессиональное сообщество сконцентрироваться на том, что все три составляющие в цикле прокьюрмента должны работать, иначе у нас коррупция будет мгновенно мимикрировать и переползать с размещения заказа на формирование и исполнение куда-нибудь еще. А для этого нам с вами еще, мне кажется, надо немало поработать в этих сферах. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Спасибо. Владимир Иванович Смирнов, пожалуйста.

Смирнов В.И.: Уважаемые коллеги! Скажу только две вещи. Первое – позволю себе высказать один прогноз. Я лично убежден, что обсуждаемый закон, хороший он или плохой (у каждого представителя в данной аудитории могут быть свои оценки), неминуемо просуществует только до тех пор, пока Россия не вступит в ВТО. Пока идет процесс вступления, получается такая ситуация, что одной ногой мы вступаем в ВТО (Всемирную торговую организацию), а другой – идем в обратном направлении в вопросах общественной торговли в собственной стране. Как только Россия вступит в эту организацию, мы будем вынуждены, забыв все споры и конфликты, принять новый закон. Это неизбежно, это мой прогноз.

И второе. Сегодня я слышал много общих оценок: «хороший закон», «плохой закон» – и абсолютно убежден, что если мы хотим дать реальную оценку закону, если мы хотим сделать реальные предложения по отдельным нормам закона, то, во-первых, это нужно делать как минимум постатейно и, во-вторых, с учетом практики применения соответствующих норм. Но на это, конечно, понадобится не два с половиной часа нашего обсуждения, а как минимум, наверное, 2-3 недели, а может быть и больше. Но если мы когда-нибудь в своей работе перейдем от заседаний типа партхозактива, который сегодня отчасти напоминает наш круглый стол, к действительной работе над законом, над его улучшением или изменением, только тогда мы получим положительный результат.

Мое выступление обращено к потерянному поколению российских закупщиков. На долю этого поколения выпало изучение и применение на практике закона № 94-ФЗ (с многочисленными изменениями и дополнениями) – закона, который по всем разумным представлениям в скором времени должен прекратить свое существование. Ведь если страной взят курс на сближение с мировым сообществом, на вступление в ВТО, то как долго можно идти в обратном направлении в триллионном вопросе общественных закупок? В законе почти все противоречит мировому прокьюрменту – науки об общественных (государствен-



ных и муниципальных) закупках: концепция; система способов; сознательное искажение известных способов (конкурс, котировки, единственный источник); отказ от идеологии квалифицированного участника; введение начальной (максимальной) цены, задаваемой заказчиком, т.е. покупателем, будто продавцом; подмена эффективности закупки (наилучшего удовлетворения общественных потребностей на выделенные общественные средства), лжеэкономией – различий между ценой покупки и завышенной начальной ценой; отказ от реальной конкуренции в пользу мнимой – между неквалифицированными участниками, не имеющими ресурсов, опыта, репутации.

Говорят, что закон «исправляется» последующими изменениями – № 207-ФЗ от 31.12.2005; № 142-ФЗ от 27.07.2006; № 53-ФЗ от 20.04.2007; № 218-ФЗ от 24.07.2007; № 257-ФЗ от 08.11.2007. Да, некоторые изначально очевидные ошибки исправляются: «пожаловали» право на внесение изменений в извещение, на продление срока подачи заявок, «признали» проект контракта частью конкурсной документации, исключили право требовать разъяснения конкурсных заявок при их вскрытии и т.п. Однако по ряду ключевых вопросов идет дальнейшее ухудшение закона, все больше удаляющее его от норм цивилизованных закупок: усиление борьбы с квалифицированным участником; принижение конкурсов до аукционов (отказ от правила «двух конвертов», признание победителем при равных условиях ранее поданной конкурсной заявки, ограничение победителя конкурса «максимальной» ценой, навязывание при заключении контракта не только цены, но и возможностей отказавшегося победителя конкурса участнику, занявшему второе место); принижение собственно удовлетворения общественных нужд в конкретных товарах, работах, услугах до 20% критериального веса, а по НИОКР и т.п. – до 45% (ошибочность последнего особенно очевидна, ибо 55% критериального веса по НИОКР приходится теперь на цену и сроки, что на руку только мошенникам, готовым, при отсутствии реальных квалификационных требований, за полцены и любые сроки взяться за «решение» любой научной проблемы); расширение сферы применения аукционов.

Аукционам вообще не место в общественных закупках. Тем более абсурдно навязывание их строительству, реконструкции, капитальному ремонту, которые не могут быть «не по конкретным заявкам заказчика» (ст. 10, ч. 4). Неизбежно «законное» превращение аукционов в «единственного поставщика» через массовое признание их несостоявшимися, поскольку никакой топ-менеджер поставщика не поедет на аукцион за тридевять земель, не будучи уверенным в его итогах. Ситуация ухудшится для страны еще и тем, что это будет не просто «единственный поставщик», а поставщик по завышенной «максимальной» цене. Аукцион, наконец, идеальный механизм отпугивания квалифицированного участника и подавления эффективности закупки лжеэкономией.

Еще пару лет существования такого закона, и российский профицитный бюджет вновь станет дефицитным.

Якобсон Л.И.: Спасибо, Владимир Иванович. Валерий Николаевич Малиновский, пожалуйста.

Малиновский В.Н.: Уважаемые коллеги! Тоже кратко, только факты. Я представляю «Опору России», в свою очередь являющуюся представителем малого и, можно сказать, среднего бизнеса. Наверное, здесь, кроме Сергея Ренатовича, я никого не слышал с другой стороны баррикады, кто бы мог высказать

свое мнение о законе. Первое. Мы полностью поддерживаем представителей Федеральной антимонопольной службы и МЭРТ в том, что закон этот работает, что он необходим и что действительно до ФЗ № 94 была сплошная коррупция. Я уже 10 лет занимаюсь государственными закупками. Те поправки, которые принимаются в закон, мы считаем, должны разрабатываться на конкурентной основе, то есть с привлечением бизнес-сообщества. К сожалению, сейчас представителей, конкретно «Опоры России», нет ни в рабочих комиссиях, ни в рабочих группах Федерального собрания, Государственной Думы, МЭРТ и ФАС. Хотя, как сказал г-н Борисов, с ФАС у нас есть договоренность о создании рабочей группы, и думаю, они организуют эту работу. Анализ поправок на коррупционную составляющую должен проводиться по методике, которую, надеюсь, МЭРТ примет. Г-н Южаков разработал такую методику – 22 пункта, вот ее как раз и можно обкатывать на этом законе. Необходимо проводить оценку регулирующего воздействия поправок, принимаемых к этому закону, ускорить выход Постановления Правительства об оценке конкурсных заявок, необходимо расширять перечень услуг, закупаемых через аукционы.

У нас есть большой перечень поправок или, точнее, предложений к поправкам, которые необходимо внести в закон, я их не буду все перечислять, назову два. Первое – это необходимо исключить из закона статью, где участник размещения или участник конкурса, подавший жалобу, имеет право ее отозвать. В отчете, представленном ФАС за третий квартал 2007 г., прозвучала такая цифра: 133 жалобы было отозвано. Я вам скажу из своего опыта, что эти жалобы были отозваны не просто так. На людей, подававших жалобы, оказывалось давление, притом в любой форме. Сам испытывал такое давление на себе. Поэтому этот пункт, мы считаем, необходимо исключать: если жалоба попала в ФАС, то она должна рассматриваться. Но я дальше остановлюсь на том, почему это не может быть сделано.

И второе: считаем необходимым создание реестра недобросовестных заказчиков. Почему есть реестр недобросовестных поставщиков? Вы посмотрите анализ Федеральной антимонопольной службы: 2166 жалоб за квартал. Сколько жалоб признано обоснованными? Эти жалобы часто повторяются. Давайте создадим реестр недобросовестных заказчиков, лишим их возможности распоряжаться или распределять бюджетные средства. Вот борьба с коррупцией будет!...

Мы считаем, что Федеральная антимонопольная служба проделала огромную работу. Об этом свидетельствуют отчеты, которые они публикуют, но хотелось бы видеть, я поддержу одного из выступающих, в этих отчетах расшифровку: количество поступивших жалоб, проверок, проведенных конкретно по регионам, где больше всего происходит нарушений. Нас это интересует не просто формально, а потому, что у нас во всех регионах есть свои организации, есть свои оригинальные отделения. Еще одно интересное предложение – опубликовать десятку или двадцатку лидеров среди госзаказчиков по поступившим на них и признанных обоснованными жалобам, чтобы мы тоже знали, как и поставщики товаров, услуг и работ, с кем можно связываться, а с кем нет. И последнее – по ФАС. Вот я не знаю, конечно, те штрафы, которые вы взыскиваете, как они распределяются и куда уходят, но в качестве стимулирования работы представителей госзаказчика я бы поддержал такую инициативу, чтобы



стимулировать и сотрудников Федеральной антимонопольной службы. Надо их стимулировать, чтобы больше взыскивали.

О средствах массовой информации не буду много говорить, скажу о нашем журнале «Госзаказ», который у нас есть. Хороший журнал, прекрасный, Ирина Владимировна, но я бы посоветовал вам побольше печатать информации, которая исходила бы от поставщиков. Он не только стал бы более интересным, он бы и вашу аудиторию расширил, и принес бы вам больше прибыли. Мы готовы в этом участвовать. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Пожалуйста, Лидия Викторовна Никифорова, Правительство Московской области.

Никифорова Л.В. (Заместитель Министра Правительства Московской области). Я полностью согласна со своими коллегами из регионов, что закон действительно очень много дал, и мы ни в коем случае не хотим от него отказываться. В первую очередь потому, что во многом это дало возможность правильно организовать расходование бюджета. Но для Московской области есть одна особенность, которая, может быть, не присуща другим крупным регионам, а в большей степени это важно для Московской и Ленинградской областей.

На нашей территории 378 самостоятельных муниципальных образований. Несмотря на то что о социально-экономическом развитии Московской области мы говорим как о развитии всего региона в целом, не разделяя на областной и муниципальный уровень, такого понятия, как «нужды Московской области в целом» не существует, так как законодательно, в соответствии с осуществлямыми органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочиями, государственные и муниципальные нужды существуют практически независимо друг от друга.

ФЗ № 94 жестко привязан к бюджетополучателю, и это правильно, но тем не менее, мы как единый субъект прогнозируем закупки, как единый субъект составляем план закупок, и именно так, как единый субъект, нас рассматривают на уровне РФ. В то же время самая серьезная экономия бюджетных средств лежит сегодня не в самой процедуре конкурсов, потому что существует баланс цен, и, если происходит слишком большая экономия на конкурсах, это значит, что государственный заказчик просто неправильно определил цену, а очень важно правильно сформировать объем закупок. И здесь мы совершенно в разрыве идем с муниципальными образованиями. Рассматривать государственные закупки с точки зрения эффективного расходования консолидированного бюджета не представляется возможным.

Очень отрадно, что новая редакция закона сделала первые подвижки в организации контроля, в том, что в части контроля проведена вертикаль на муниципальные образования и дана возможность органу субъекта, уполномоченному на контроль, делать контрольные проверки в муниципальных образованиях. Это была большая проблема. Поставщики часто обращались к нам с жалобами на работу конкурсных комиссий в муниципалитетах, потому что эти вопросы не решались на местном уровне.

Также есть много вопросов, касающихся закупок, и здесь мы не можем никак организовать наши муниципальные образования, хотя они от нас этого ждут. В отдельных случаях, когда возникает возможность разовой закупки больших партий (объемов) продукции, было бы целесообразным ввести прак-

тику концентрации и централизации муниципальных закупок и перехода (по отдельным видам продукции) к практике совместных закупок для региональных и муниципальных нужд. Переход к практике совместных закупок необходимо осуществить одновременно со становлением соответствующих процедур их совместного формирования и исполнения. Такого рода регулирование в «рамочном» или рекомендательном виде все же целесообразно.

Это проблема, и при корректировке в ФЗ № 94 надо найти возможность ее отразить. Мы сформулируем свои предложения и направим от Московской области законодателям. Для нас это действительно важный момент. Спасибо.

Якобсон Л.И.: Сиваков Олег Григорьевич, пожалуйста.

Сиваков О.Г.: Здесь уже стало традиционным ссылаться на выступление Игоря Юрьевича. Действительно, проблем с качеством нет, есть проблема с его отсутствием, как в известном анекдоте. Один вопрос: кто проверял качество поставляемого по госзаказу? Вот мы работаем с Минобороной, по службе тыла. Понятно, что мы проверяем качество продовольствия и вещевого имущества. Мы как компетентная организация видим: два года потребовалось для того, чтобы привести общими усилиями в нормальное состояние поставки, два года! И не потому, что вступил в действие ФЗ № 94, а потому, что он позволил использовать этот механизм, за что мы благодарны. Очень важно, что сейчас разрабатывается методика с привлечением независимых экспертных организаций по процедуре приемки. Это тоже очень важный шаг. Но меня настораживает одно: все соглашаются с проблемой нехватки квалифицированных специалистов в области размещения госзаказа. А что же квалифицированные специалисты в области товароведения, в области экспертизы, в области качества? Извините, это очень сложная процедура. Эксперта надо растить довольно долго, здесь у нас большие проблемы предвидятся, даже если мы будем развивать этот институт.

Второй вопрос, который меня беспокоит, – это неоднозначность оценки проверяющих органов. Счетная палата, например, не соглашается с тем, что расходы на экспертизу являются трансакционными издержками. Может быть, у них есть какой-то свой научный подход, раз они считают, что нельзя расходы переводить за счет статьи № 226. Минфин согласен, Казначейство согласно, Счетная палата – нет, не согласна, и это является их принципиальной позицией. Мне кажется, это довольно неправильно, надо все это согласовать внутри государства и, желательно, с привлечением науки. А если говорить об отдельной, некой эфемерной статье на экспертизу, то будет достаточно сложно тогда организовывать экспертизу, предвидеть объемы и т.д., это практически нереально, нигде в мире так не делается.

Кузнецов Д.А.: Спасибо за предоставленную возможность сказать несколько слов на действительно злободневную для нас тему.

Одна из важнейших задач МВД России – борьба с коррупцией. Наличие такого закона, как 94-ФЗ, – безусловное подспорье в этом деле. Четко прописанные процедуры, разграничение ответственности, жесткие санкции – в этом смысле положительное значение закона трудно переоценить.

Но помимо правоохранительных функций МВД России выступает как один из крупнейших государственных заказчиков, и в этой связи хотелось бы высказать несколько соображений.



Первое. Одна из важнейших составляющих организационных мероприятий по поддержанию правопорядка – это бесперебойное, надежное, гарантированное и с наибольшей экономической эффективностью обеспечение материально-техническими ресурсами (продовольствием, вещественным имуществом, вооружением, военной и специальной техникой) органов внутренних дел и внутренних войск МВД России. И государственные заказчики должны быть уверены, что, четко выполняя определенные законодательством процедуры, они своевременно получат продукцию надлежащего качества. И если вдруг выясняется, что реальную начальную (максимальную) цену контракта определить объективно не представляется возможным (например, на продовольственные товары и нефтепродукты – примеров сегодня приводили достаточно), то это проблема не только государственного заказчика. Неверно определенная цена приводит к срыву торгов и, соответственно, к срыву обеспечения подразделений материально-техническими ресурсами, что напрямую влияет на выполнение задач. Полагаю, что принципиально неверно оставлять государственного заказчика один на один с этими проблемами. Их необходимо решать сообща.

Второе. Проблема, связанная с неполучением государственным заказчиком в установленные законом сроки информации о соответствии участников размещения заказов действующему законодательству. Этот вопрос сегодня также неоднократно поднимался. Это что, тоже проблема государственного заказчика? Полагаю, что нет. Ее тоже необходимо решать сообща.

Третье. Различные взгляды государственных заказчиков и участников размещения заказа на форму договора страхования и банковской гарантии приводят к реальным трудностям при размещении заказов. Необходимо четко регламентировать требования к этим документам и исключить возможность их вольной трактовки.

Четвертое. Размещение государственного оборонного заказа на продукцию для нужд обороны страны и безопасности государства – это, на мой взгляд, наиболее чувствительная сфера размещения заказов. Работающие здесь государственные заказчики должны быть на сто процентов уверены, что в конце цепочки размещения заказа они получат именно то, что им необходимо (об этом уже говорилось выше). Участники размещения заказов тоже должны не менее четко осознавать, что это не развлечь, это серьезное мероприятие. И ответственность участников размещения заказов должна быть тоже серьезной. Какая, например, предусмотрена ответственность поставщика, если поданная им жалоба в контрольный (надзорный) орган будет отклонена? Никакой. А ведь государственный заказчик понес как минимум имиджевые потери. На мой взгляд, здесь есть над чем поработать.

Пятое. Относительно размеров штрафов. Полагаю, что все хорошо в меру. Например, за 2007 г. в МВД России только в центре, без учета территориальных органов, проведено около 300 конкурсов (аукционов), разыграно около 3 тыс. лотов, в среднем – по 10 лотов на одни торги. В составе конкурсной и аукционной комиссии МВД России – 30 человек. Величина штрафа – 50 тыс. руб. Несложно подсчитать, что неверное решение только по одному лоту будет стоить около 15 млн. руб. Представляется, что столь значительные суммы штрафов необходимо пересматривать.

Завершая свое короткое выступление, отмечу следующее. Действительно,

необходимо шире использовать возможности конструктивно, по-деловому, с разных точек зрения обсудить накопившиеся проблемы, и площадка ГУ-ВШЭ представляется оптимальным местом для этого. Спасибо.

Евраев М.Я. : Спасибо, коллеги, за те предложения, которые были высказаны. Я думаю, что мы, конечно же, все эти предложения обязательно обсудим, многие из этих предложений здравые. Конечно же, мы открыты для всех предложений, которые поступают, и Федеральная антимонопольная служба, и МЭРТ. Мы и при принятии ФЗ № 218 очень много спорили, общались, в том числе и с Ириной Владимировной. Я думаю, что закон принимается в соответствии с жизнью, а не в отрыве от нее, я в этом глубоко уверен. Теперь несколько слов по поводу того, что прозвучало. Что касается субъектов естественных монополий, я скажу, что полностью разделяю то, о чем говорил Андрей Геннадьевич Свинаренко. На протяжении уже двух лет Правительство пытается ввести ФЗ № 94 для субъектов естественных монополий, и нужно констатировать, что на сегодняшний день субъекты естественных монополий существенно сильнее Правительства. Это первое. Второе – по поводу Кодекса об административных правонарушениях (КАП). Я хотел бы поподробнее на этой теме остановиться. У нас сейчас введены серьезные штрафы за нарушение правил безопасности дорожного движения. И вот инспекторы ГИБДД отмечают, что понижается уровень нарушений. Если перемножить количество раз, которое меня могут оштрафовать, на сумму штрафа, я боюсь, что мне зарплаты не хватит и пешком придется ходить.

Да, санкции действительно жесткие. Но, смотрите, на протяжении двух лет закон не работал во многом потому, что за ним не было санкций. И на самом деле хорошо, что не было КАП изначально. Люди должны были понять, что такое закон, как по нему работать, потому, что по сути до 1 января 2006 г. не было серьезной системы в размещении государственного муниципального заказа, то есть она была юридически, но не фактически. А сейчас прошло уже два года, и через два года должны быть жесткие санкции. Это первое.

Второе. Санкции по КАП – это четкие нормы. Если написано, что извещение должно быть прислано за 30 дней, значит, оно должно быть за 30, а не 25 дней. Если написано, что нельзя менять условия контракта, то лицо, которое их меняет, должно понимать, что делает, значит, за это должны быть жесткие санкции, а нет жестких санкций – нет работы закона. Другое дело, конечно, что КАП требует совершенствования, и работа над ним сейчас ведется.

Очень хорошо, что многие люди выходят из состава комиссий. Я это знал, и сегодня это прозвучало. Это очень хорошо, потому что там должны остаться профессионалы. А когда у нас на самом деле принимают решение в комиссии один-два человека, а остальные дописаны для того, чтобы у нас было по закону 5 человек, и они просто подписывают бумажки, то это ни к чему хорошему не приводит. Должна быть персональная ответственность за принимаемые решения.

И третье – это по поводу того, куда качнулся закон. Я понимаю, Яков Бениаминович, что заказчики находятся в ситуации существенно более жесткой, по сравнению с той, которая была до 1 января 2006 г. Действительно, регламентация в законе очень серьезная. Но я считаю, что при этом преимущество на стороне заказчиков, а не на стороне участников, потому что именно заказчики подписывают акты приема-передачи, именно заказчики платят деньги, и попро-



буите на месте предпринимателя сделать работу, провести тридцатипроцентное авансирование, я имею в виду гарантию обеспечения обязательств, чтобы потом услышать: «Вы знаете, работа плохая, до свидания». И сколько времени потребуется ходить по судам, получать судебные решения, и сколько времени после получения их надо будет реализовывать? И как за это время покрывать кассовые разрывы? Я на самом деле предпринимателям не завидую.

Коллеги, это очень хорошо, что у нас разные точки зрения, вообще хорошо, когда есть дискуссия. По каждому из вопросов можно было бы привести аргументы как «за», так и «против». С какими-то позициями, которые были озвучены здесь совершенно согласен. В Постановление Правительства, которое выйдет в ближайшее время, уже заложено многое из того, о чем мы говорили, например, каким образом будут оцениваться те критерии по гарантиям, которые участники дают на конкурсах. Многое действительно должно быть учтено в законе, но со многим из того, что я здесь услышал, конечно, не согласен. Могу сказать, практика действительно различается, у вас одна практика, у нас другая, у третьего заказчика – третья. Я думаю, что в любом случае, когда мы будем готовить пакет поправок, когда мы будем шлифовать данный закон, у нас должна быть дискуссия, мы должны все эти вопросы внимательно, профессионально обсудить. То, в каком режиме принимались ФЗ № 53 и ФЗ № 218, так еще очень хорошо, что они в таком качестве были приняты, я считаю, в очень хорошем качестве. Мы можем здесь думать о том, какие внести поправки в закон, а потом жизнь расставит все на свои места, потому что есть Государственная дума, Совет Федерации, Администрация Президента, различные министерства, ведомства и т.д. Но то, что это нужно делать, я совершенно согласен. И я думаю, что то, как будет этот закон выглядеть, зависит от всех нас с вами, от нашей совместной работы. Так что большое спасибо. В любом случае, нам очень важна обратная связь.

Якобсон Л.И.: Я вынужден констатировать, что вел наш круглый стол недостаточно жестко. Работаем мы долго, но не всем, кто хотел бы выступить, удалось это сделать. Предлагаю продолжить разговор за чаем и кофе. Что же касается выступлений, можно прислать нам тексты, и мы поместим их в журнале вместе со стенограммой тех высказываний, которые прозвучали раньше.

Подводя итог нашей дискуссии, скажу, что она показала, с одной стороны, исключительную остроту обсуждаемых проблем, а с другой – необходимость непредубежденно и серьезно отнестись к аргументам каждой из сторон. В этом случае становится понятно, что мы находимся в начале правильного пути. Важно и то, что путь правильный (и, следовательно, нет смысла возвращаться в исходную точку), и то, что он пройден далеко не до конца (а значит, не стоит относиться к уже сделанному как к окончательной, неоспоримой истине).

Хочу еще раз повторить свое предложение о разработке дорожной карты. Мы готовы участвовать в ее создании вместе с Минэкономразвития, ФАС, Минфином, другими ведомствами, а также представителями поставщиков и заказчиков.

Большое спасибо всем за столь интересное и полезное обсуждение!