

**РЕЗОЛЮЦИЯ**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по итогам круглого стола «Закупки 2030»**

г. Москва

01.10.2020

01 октября 2020 г. Общественной палатой Российской Федерации по инициативе Ассоциации менеджеров России и Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки» проведен Круглый стол «Закупки 2030», посвященный системной трансформации национального института государственных и корпоративных (далее - регламентированных) закупок.

В работе Круглого стола приняли участие представители Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию экономики и корпоративной социальной ответственности, Министерства финансов Российской Федерации, Контрольного управления Президента Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Аналитического центра РАНХиГС, Института экономических стратегий Российской академии наук, Ассоциации менеджеров, Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки», Ассоциации профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок, ПАО «Ростелеком», АО «Российские космические системы», «Синапс-Мск», РrЕСА, иных заказчиков и поставщиков, электронных торговых площадок, специализированных организаций, экспертов.

В ходе обсуждений **отмечено следующее.**

**1. Минфин России ведет непрерывную работу по совершенствованию сложившейся системы регламентации закупок.**

Работа ведется в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах (распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р), содержащей раздел «Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд».

Работа ведется по следующим направлениям:

- 1) совершенствование механизма планирования закупок;
- 2) оптимизация процедур закупок;
- 3) повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов;
- 4) оптимизация полномочий контрольных органов в сфере закупок;
- 5) развитие функциональных возможностей ЕИС;
- 6) повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок.

В результате этой работы:

- 1) упрощено планирование;
- 2) сокращены сроки закупки;
- 3) упрощены процедуры закупки;
- 4) предусмотрена возможность закупок «под ключ» для национальных проектов и строительных работ;
- 5) учтены особенности закупки строительных работ;
- 6) снижена финансовая нагрузка на участников закупки;
- 7) изменен порядок проведения запросов котировок;
- 8) расширены возможности применения электронных магазинов;

9) сформирован и продолжает наполняться Каталог товаров, работ, услуг. Подготовлен законопроект, направленный на упрощение и оптимизацию порядка осуществления государственных и муниципальных закупок, которым предусмотрено:

- 1) сокращение способов закупок (с 18 до 7)
- 2) дальнейшее упрощение порядка проведения закупки
- 3) усиление предквалификации;
- 4) типизация контрактов;
- 5) повышение действенности обеспечения заявок и контрактов;
- 6) унификация случаев несостоявшихся закупок;
- 7) особенности контрактов жизненного цикла;
- 8) ограничения для необоснованного обжалования;
- 9) другие новации.

## **2. Необходима системная трансформация правил и инфраструктуры сферы регламентированных закупок, совершенствование сложившейся системы регламентации закупок недостаточно.**

Согласно «Мониторингу развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год»<sup>1</sup> (опубликован Счетной Палатой Российской Федерации 27.07.2020), в действующей системе закупок отмечаются:

- 1) сложность и нестабильность законодательства о закупках. В 2019 году Закон № 44-ФЗ изменялся восемь раз, и в его развитие было принято 55 НПА;
- 2) усилия направлены на совершенствование процедуры проведения закупок, а не на достижение результативности закупок и обеспечение должного качества товаров, работ, услуг;
- 3) Единая информационная система в сфере закупок пока не может быть использована как надежная основа для цифровизации закупок.

Ранее о сложности и запутанности процедур закупок, имеющих результатом неэффективное расходование бюджетных средств, заявлялось Премьер-министром РФ М.В. Мишустин<sup>2</sup>. Аудитором Счетной палаты указано, что «на практике создать эффективную систему регулирования всего «жизненного» цикла закупок так и не удалось»<sup>3</sup>.

Попытки исправить ситуацию предпринимались неоднократно<sup>4</sup>, однако в подавляющем большинстве случаев они затрагивают лишь локальные изменения отдельных норм нормативного регулирования. При этом сейчас действует около 450 федеральных подзаконных актов к закону о госзакупках и более 4,5 тыс. актов, ссылающихся на закон о госзакупках.

Одновременно с указанным, в России, как и во всем мире, происходят комплексные преобразования в правилах и способах взаимодействия производителей и потребителей товаров, работ и услуг. Созданы возможности, прежде всего, цифровые, для трансформации сложившейся системы закупок «версии 1.++» в качественно иную систему «версии 2.0», обеспечивающую кратное повышение эффективности решения задач отдельных организаций и государства в целом. Базовые позиции такой трансформации заложены в поручениях Президента Российской Федерации от 17 декабря 2018 года.

Сложившаяся система закупок, при всех ее достоинствах, ориентирована на регулирование только отдельных аспектов отношений между заказчиками и

<sup>1</sup> <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf>

<sup>2</sup> <http://prozakupki.interfax.ru/articles/1639>

<sup>3</sup> <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos>

<sup>4</sup> Например, помимо действующих рабочих групп в ГосДуме и др., даже Университет прокуратуры РФ подключили к анализу состояния законности и правоприменительной практики в сфере закупок и подготовке предложений, см. <http://prozakupki.interfax.ru/articles/1852>

поставщиками товаров, работ и услуг. Фокус системы закупок «версии 1.++» сконцентрирован на процедурах размещения заказа и движении финансовых средств. При этом:

- 1) движение товаров, работ и услуг, составляющее основу торгово-закупочной деятельности, практически полностью игнорируется;
- 2) процесс и экономность превалируют над результатом и эффективностью;
- 3) не учитывается специфика продукции: лекарства и строительство закупаются по единым правилам с незначительными нюансами;
- 4) не учитывается специфика организаций-заказчиков: все больше сближаются правила закупок для небольшого муниципального учреждения, выполняющего бюджетное задание, и для крупной компании с государственным участием, конкурирующей на глобальном рынке;
- 5) институты развития и финансовые институты, призванные стимулировать производство, удовлетворяющее спрос, не включены в сложившуюся систему закупок.

Сложившаяся система регламентации закупок строится на всеобщем недоверии: недоверии и к заказчикам, и к поставщикам. При таком подходе результатом является низкая конкуренция, большое число несостоявшихся процедур, большая доля единственных поставщиков, срыв сроков поставок, высокие риски, связанные с низким качеством продукции. Развития промышленности не будет, пока не поменяется подход к регулированию закупок. Экономике другого качества, с другой производительностью и эффективностью, возможно достигнуть только через кооперацию и доверие.

Дальнейшее совершенствование системы закупок «версии 1.++» не предусматривает качественного перехода к системе нового поколения. Поэтому одновременно с совершенствованием сложившейся системы закупок необходима работа по созданию принципиально новой системы «версии 2.0» («версии 2030»).

### **3. Цель системной трансформации регламентированных закупок – кратное повышение эффективности закупок как инструмента решения задач организаций, отраслей и государства в целом.**

Действующие цели законодательного регулирования предусматривают:

- 1) в соответствии с законом о контрактной системе:
  - повышения эффективности, результативности осуществления закупок;
  - обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок;
  - предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок;
- 2) в соответствии с законом, регулирующим закупки компаний с государственным участием:
  - обеспечение единства экономического пространства;
  - создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности;
  - эффективное использование денежных средств;
  - расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулирование такого участия;
  - развитие добросовестной конкуренции;
  - обеспечение гласности и прозрачности закупки;
  - предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Сложившаяся практика показывает, что цели регулирования не предусматривают связи закупок с достижением результатов уставной деятельности заказчиков и деятельности по решению стратегических задач государства. В том числе задач

реализации национальных проектов, развития отечественной промышленности, диверсификации предприятий оборонно-промышленного комплекса.

Для заказчиков важны качество и сроки исполнения договоров (контрактов), что напрямую влияет на эффективность работы заказчиков, тогда как закон нацеливает их на увеличение числа участников процедур, повышение прозрачности закупок без учета влияния данных инструментов на достижение целей, значимых для заказчиков.

Целевые эффекты применения действующей системы закупок не сбалансированы, критерии оценки их достижения не определены.

Цель системной трансформации государственных и корпоративных закупок – кратное повышение эффективности торгово-закупочной деятельности как инструмента решения задач организаций, отраслей и государства в целом.

Система закупок «версии 2030» должна:

- 1) объединить на единой цифровой платформе всех участников торгово-закупочной деятельности;
- 2) обеспечить баланс интересов всех участников торгово-закупочной деятельности;
- 3) предоставить возможность применения смарт-управления и смарт-контрактов;
- 4) создать условия для повышения уровня доверия между всеми участниками торгово-закупочной деятельности, включая заказчиков, потребителей, поставщиков и производителей продукции, институты развития и финансовые институты, инфраструктурные организации, контролеров и регуляторов торгово-закупочной деятельности.

#### **4. Система закупок должна включать механизмы оценки экономической эффективности создания, эксплуатации и изменения этой системы.**

Сложившаяся система регламентированных закупок не предусматривает оценку собственной эффективности. Критериев и механизмов оценки эффективности системы нет.

Транзакционные издержки работы системы, включающие в том числе затраты на проведение несостоявшихся процедур, потери от неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств, затраты на претензионную работу, затраты на контрольные мероприятия, затраты на содержание ЕИС и других информационных систем и ресурсов, не измеряются и могут многократно превышать экономию, получаемую при закупках.

Выгоды от эксплуатации сложившейся системы закупок не измеряются.

При принятии решений о внесении изменений в законодательство не учитывается экономический эффект от таких изменений, отсутствует конкуренция возможных решений по критерию экономической эффективности.

Сложившуюся систему закупок и систему закупок «версии 2030» целесообразно рассматривать по аналогии со сложными изделиями и оценивать их эффективность, как это принято для других изделий – соотносить результат от применения системы с затратами на достижение результата.

Результаты создания системы закупок нового поколения, включая получаемые выгоды и целевые эффекты, необходимо ясно сформулировать силами профессионального сообщества, в том числе на площадке Общественной палаты Российской Федерации.

При оценке затрат на создание системы закупок нового поколения необходимо учитывать все затраты на ее создание и применение, включая затраты на нормативно-методическое обеспечение, кадровое обеспечение, инфраструктуру, контроль и арбитраж.

## **5. Система закупок нового поколения – это система национального хозяйствования в целом.**

Система закупок нового поколения – это система национального хозяйствования в целом. Сейчас система регламентированных закупок и закупки частного бизнеса все больше отдаляются друг от друга: для регламентированных закупок все большее значение уделяется процессу, тогда как в закупках для частного бизнеса – результату. В закупках «версии 2030» необходимо уделить основное внимание не оценке процесса, а оценке достигаемого результата, что позволит создать единую систему, определяя при этом ключевые особенности для участников (субъектов) системы закупок:

- 1) государственного федерального уровня;
- 2) регионального и муниципального уровней;
- 3) государственных компаний и компаний с государственным участием;
- 4) частного бизнеса, подпадающего под нормы регламентированных закупок.

Одним из предложений для формирования модели закупок «версии 2030» является комплексная (интегрированная) оценка экономического развития (как качественной характеристики) при обеспечении экономического роста (как количественной оценки).

Целесообразно развитие и применение новейших экономических технологий в части проведения расчета справедливой, экономически обоснованной цены продукции, потребного количества с заданным качеством на основе:

- 1) расчета стоимости жизненного цикла;
- 2) стоимостного инжиниринга.

Использование таких технологий при моделировании облика системы закупок «версии 2030» позволит, во-первых, решать вопросы триумvirата «сроки – качество – цена», во-вторых, формировать стимулы для развития инноваций и развития промышленных секторов экономики в целом.

Формы и правила стимулирования здоровой экосистемы закупок «версии 2030» должны быть исследованы с учетом прошлого опыта и лучших мировых практик, и внедряться последовательно в период 2021-2030 гг.

Значимым элементом национальной системы закупок должно стать стимулирование развития отечественного производства. При этом система закупок может выступать, во-первых, как один из механизмов в комплексе с другими мерами стимулирования отечественного производства, во-вторых, как инструмент оценки эффективности других мер стимулирования. Национальная система закупок не может быть изолированной. Стимулирование отечественного производства должно сопровождаться стимулированием участия отечественных производителей в мировой торговле. Необходимы меры поддержки отечественных производителей, которые способствуют выходу на глобальный рынок.

### **По итогам Круглого стола приняты следующие рекомендации:**

1. Предложить экспертам, научным организациям, иным представителям профессионального сообщества рынка закупок разработать проект концепции и/или модели трансформации сложившейся системы регламентированных закупок в Российской Федерации в национальную систему (платформу) торгово-закупочной деятельности нового поколения, предпочтительно – с текстом проекта соответствующего федерального закона, и представить их для рассмотрения на площадке Общественной Палаты в срок до марта 2021 года (включительно).

2. Министерству финансов Российской Федерации:

2.1. При подготовке проектов законов, изменяющих законодательство о закупках, включать в состав пояснительной записки к проектам законов, следующие сведения:

а) конкретные результаты, на достижение которых направлены предлагаемые изменения;

б) количественные критерии достижения указанных результатов;

в) плановые сроки достижения указанных результатов;

г) состав и прогнозную величину затрат на реализацию предлагаемых изменений, включая затраты, которые понесут юридические и физические лица, на которых распространяются предлагаемые изменения.

2.2. При подготовке аналитических отчетов по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также отчетов о мониторинге применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» включать в состав отчетов раздел, содержащий сведения об изменениях, внесенных в соответствующие законы и вступивших в силу в отчетный период, содержащий следующие сведения:

а) перечень изменений;

б) конкретные результаты, на достижение которых направлены вступившие в силу изменения;

в) количественные критерии достижения указанных результатов;

г) плановые сроки достижения указанных результатов;

д) состав и прогнозную величину затрат на реализацию вступивших в силу изменений, включая затраты, которые понесут юридические и физические лица, на которые распространяются предлагаемые изменения;

е) фактически полученные результаты в соответствии с установленными критериями на дату формирования отчета;

ж) состав и фактическая величина затрат на реализацию вступивших в силу изменений, включая затраты юридических и физических лиц, на которых распространяются изменения, на дату составления отчета.

3. Общественной палате Российской Федерации:

3.1. Организовать во втором квартале 2021 года рассмотрение и оценку концепций и моделей трансформации сложившейся системы регламентированных закупок в национальную систему (платформу) торгово-закупочной деятельности нового поколения.

3.2. Привлечь к разработке, рассмотрению и оценке указанных концепций и моделей возможно более широкий круг участников торгово-закупочной деятельности, включая заказчиков, потребителей, поставщиков и производителей продукции, институты развития и финансовые институты, инфраструктурные организации, контрольные органы, органы исполнительной и законодательной власти.

3.3. По итогам рассмотрения и оценки указанных концепций и моделей предложить Государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», Государственной корпорации «Ростех», Госкорпорации «Росатом», Госкорпорации «Роскосмос», другим заинтересованным компаниям и корпорациям, государственным и общественным организациям выступить индивидуальным или коллективным заказчиком на реализацию концепции или модели, получившей наиболее высокую оценку в ходе рассмотрения.