

# Шаг навстречу порядку

## Госрасходы на 8 триллионов рублей передадут под общественный контроль

С 1 января 2014 года вступает в силу 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Он придет на смену 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров...». Принципиальная разница между документами видна из названия: новый закон сформирует контрактную систему (КС), в то время как действующий определяет лишь один из ее элементов — организацию закупок. Теперь система охватывает все этапы госзакупок: планирование, осуществление, контроль и аудит итогов. Появление КС на данном этапе можно считать знаковым для экономики. Расходная часть федерального бюджета в 2013 году составляет 13,4 трлн рублей при официально признаваемом дефиците в более чем 500 млрд рублей. На этом фоне готовность правительства передать под общественный контроль закупки на 8 трлн рублей (почти 60% расходов государственной казны) можно расценивать как шаг навстречу бизнесу, которому теперь доступны новые инструменты для планирования и развития. О том, что дьявол кроется в деталях, можно даже не говорить: документы такого масштаба никогда не получаются идеальными и эволюционируют по мере применения.

Текст:  
Александр Шашин  
Анастасия Карпова  
Людмила Каменева

### В поисках баланса

В госзакупках участвуют 300 тысяч госзаказчиков и 80 тысяч поставщиков. Объем российского рынка госзакупок оценивается в 8 трлн рублей, а с учетом закупок госкомпаний и госмонополий — в 13 трлн рублей. «Закупки государственного сектора — это около 1/5 всего внутреннего спроса», — заявил премьер-министр России Дмитрий Медведев, выступая на бизнес-форуме «Деловой России».

Действующий закон, по которому осуществляются госзакупки с 2005 года, можно ругать за коррупционную составляющую, можно хвалить за новые подходы к организации торгов. Однако его очевидная польза в том, что он сформулировал правила, выявил основные системные проблемы рынка госзакупок и предоставил участникам этого рынка более-менее удобные площадки и инструменты для работы. К новым правилам привыкли, а сам закон все это время эволюционировал путем принятия довольно значимых поправок (всего их было 27).

Злую шутку с госзакупками сыграла нацеленность закона на то, чтобы полностью устранить субъективизм чиновника-покупателя. Значительно труднее стало совершать закупки, где важную роль играют добросовестность и квалификация поставщика. Ведь в техническом задании, даже детализированном, всего не расскажешь. А квалификационный отбор поставщиков из конкурсных процедур удалили. Это привело к поставкам товаров плохого качества, и общие потери заказчика стали многократно превышать экономию, полученную от закупок у недобросовестных поставщиков.

Кроме того, 94-ФЗ дал поставщикам огромные возможности для почти бесконтрольного демпинга, что не могло не сказаться на качестве закупаемых товаров и услуг. Кстати, 44-ФЗ тоже не содержит технических запретов по снижению цены во время аукциона — хоть бесплатно продавай. Остается даже возможность перехода цены через ноль. Однако, демпингуя, поставщик теперь будет обязан рискнуть либо деньгами, либо репутацией, либо и тем, и другим.

Вал информации и обращений в ФАС (контрольный госорган в сфере организации закупок) сформировал вокруг 94-ФЗ настолько мощный негативный фон, что иначе как

коррупционным в последние годы закон и не называли. Есть еще ряд проблем, которые почему-то не удалось решить путем внесения поправок в пресловутый ФЗ. По мнению специалиста по госзакупкам, директора Института анализа предприятий и рынков Высшей школы экономики Андрея Яковлева, причин для изменения закона две: отсутствие полной информации о закупках и непригодность публичной информации для понимания и анализа.

Если оставить за скобками разного рода системные и несистемные попытки бороться с коррупционной составляющей действующего закона, то его изменение происходило на стыке двух идеологий: стратегического планирования (подход Минэкономразвития) и профилактики нарушений (подход ФАС). Уже сейчас понятно, что дальнейшее совершенствование законодательства о закупках и дальше будет идти по пути поиска баланса между контрольными и стратегическими функциями. Контрольным госорганом по 94-ФЗ сейчас является ФАС. Федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ) по регулированию контрактной системы в сфере закупок еще не определен.

Минэкономразвития и ФАС в период обсуждения новых подходов к закону о закупках балансировали очень долго. Слишком долго выступало за новый нормативный акт, ФАС настаивала на том, что все проблемы можно устранить путем внесения изменений в действующий закон. В результате 44-ФЗ сразу после принятия получился, скажем так, компромиссным, с множеством отложенных норм. По мнению эксперта Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ) Дениса Балакина, формально победил подход Минэкономразвития, поскольку был принят новый системный закон, разработанный министерством, следовательно, будет обновлено все нормативное обеспечение госзаказа. А вот по содержанию закона свои позиции значительно усилила ФАС.

Стратегические и мониторинговые функции в самом законе определены нечетко и будут регулироваться подзаконными актами, которые еще только предстоит разработать и принять (57 до конца года из 67 запланированных). «А для «контролеров» уже сейчас создаются новые возможности: они получают полномочия по сквозному контролю всех этапов закупок», — говорит Денис Балакин. Под этапами закупок следует понимать трехлетнее и ежегодное планирование, нормирование обоснования цен, новые способы отбора постав-

щиков, аудит результатов и другие правила и нормы, которые еще только предстоит изучить участникам рынка. В полном объеме закон начнет действовать с 1 января 2017 года.

### **Антикоррупционный пакет**

Реформа системы госзакупок в 2005 году, связанная с принятием 94-ФЗ, была нацелена на пресечение злоупотреблений со стороны должностных лиц организаций-госзаказчиков, а также на расширение конкуренции при отборе поставщиков. Инструментом достижения этих целей стала жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены и ограничением использования любых качественных критериев при оценке заявок. Повышению конкуренции также должно было служить активное внедрение практики отбора поставщиков через аукционы (за счет ограничений на использование запросов котировок и проведение конкурсов). «Все эти меры способствовали росту конкуренции

в госзакупках, но одновременно анализ практики применения 94-ФЗ свидетельствовал, что они привели к перемещению коррупции на другие стадии закупочного цикла (планирование заказа и его исполнение), а также породили многочисленные проблемы с исполнением обязательств по контрактам», — говорит Андрей Яковлев. Поэтому пакет антикоррупционных мер эксперты относят к числу самых значимых новаций контрактной системы.

«Cui prodest», — говорили древние: ищи, кому выгодно. Этот принцип составители закона реализовали в ст. 24 и ст. 34, обязав поставщиков предоставлять информацию о субподрядчиках (если таковые есть) и выгодоприобретателях, то есть учредителях. Речь идет о контрактах, стоимость которых превышает начальную максимальную цену (НМЦ). Чтобы эти положения закона вступили в силу, правительство должно утвердить размер НМЦ.

По результатам исполнения контракта проводится экспертиза с привлечением сторонних экспертов или без оных (ст. 94). В каких случаях





привлекать сторонних экспертов, опять-таки решит Правительство РФ, которое утверждает соответствующий перечень (ч. 4 ст. 94).

Кроме того, законом вводится институт обязательного предварительного общественного обсуждения закупок, превышающих 1 млрд рублей. Регламент таких слушаний утверждается на уровне правительства, субъектов федерации и муниципалитетов, они же могут принять решение о максимальной стоимости такого контракта. Далеко не у каждого госзаказчика есть в распоряжении миллиардные бюджеты.

### Общественный контроль

«В законе общественному контролю посвящена отдельная статья. Объединения граждан

могут посылать запросы заказчику об осуществлении закупок, обращаться в контрольные органы и в суды в случае выявления нарушений в деятельности заказчиков, готовить предложения по совершенствованию законодательства в сфере закупок», — говорит замминистра экономического развития Владимир Симоненко, которого цитирует журнал «Коммерсантъ-Власть». Правда, по мнению руководителя проекта OpenGovData.ru Ивана Бегтина, некоторые опасения вызывает пункт о том, что общественные объединения, осуществляющие общественный контроль, обязаны сохранять конфиденциальность информации, которую они получили в ходе контроля.

При этом, если публичная информация на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) останется прежней (непригодной для понимания и анализа), положительный эффект может быть сведен к нулю. «Мониторинг госзакупок будет работать, если он будет публичным. Для этого необходимо изменение форматов раскрытия данных о госзакупках. Практикуемое сейчас размещение в интернете миллионов протоколов по проведенным торгам при желании позволяет найти «золотые кровати для МВД», — отмечает Яковлев. — Но эти миллионы текстовых файлов не дают возможности анализировать уровень и динамику цен на одинаковые товары, сравнивать аналогичные закупки в разных регионах и в разных ведомствах — и тем самым не позволяют на «промышленной основе» выявлять сделки, отклоняющиеся от среднерыночных параметров. Реальная прозрачность госзакупок и общественный контроль за их эффективностью будут достигаться в том случае, если не только государственным контролерам, но и любому заинтересованному пользователю будет доступна информация о госзакупках в формате больших баз данных, агрегирующих результаты торгов и пригодных для математического анализа».

### Сердце контрактной системы

В основе КС будет находиться единая информационная система (ЕИС). Это будет новый информационный ресурс, который еще только предстоит создать, однако пока правительством даже не определен уполномоченный орган. «Мы исходим из того, что это будет Минэкономразвития России, но Правительство РФ должно принять это решение. Далее идет проведение конкурса на разработку. Потом собственно разработка, опытная эксплуатация, а затем промышленная. Так что планирование, которое в полном объеме невозможно без ЕИС,

начнется с 1 января 2015 года на 2016 год», — заявил журналу «Б-Власть» заместитель главы Минэкономразвития.

В отличие от существующего официального сайта, единая информационная система будет обладать широким набором аналитических функций и предусматривать автоматизацию ряда процедур, в том числе обеспечивать автоматический контроль за действиями заказчика.

По словам руководителя Центра эффективных закупок Tenders.ru Кирилла Кузнецова, информационная система, содержащая реестр банковских гарантий, вполне решит злободневную на сегодняшний день проблему выявления подделок (на днях в Москве были задержаны аферисты, сбывшие гарантии на сумму около 1 млрд руб.).

Однако до официального введения в эксплуатацию ЕИС или принятия дополнительных нормативных актов, устанавливающих порядок использования усиленных электронных подписей в ЕИС, все заявки будут подаваться теми же способами, что и сейчас: в «бумажном» виде на конкурсы, в электронном виде на электронные аукционы.

ВЕИС будут собраны сведения обо всех планах и графиках закупок, о ходе их реализации, реестры заключенных контрактов и недобросовестных поставщиков, общедоступная библиотека типовых контрактов, реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний, результаты мониторинга закупок, аудита и отчеты заказчиков. Там же будут доступны каталоги товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

## КС и заказчики

На 2014 год планы-графики и планы составляются по старым правилам. С 2015 года заказчики будут делать это по новому 44-ФЗ. Требования к форме этих документов устанавливаются Правительством РФ, некоторые из них уже сейчас довольно подробно перечислены в законе (ст. 17 и ст. 21). Сроки подготовки очень жесткие — не более десяти рабочих дней с момента получения объема бюджетных обязательств. Однако для того, чтобы все положения закона заработали, необходимо дождаться принятия еще очень многих нормативных правовых актов.

Заказчиков ожидает мониторинг закупок с составлением годового аналитического отчета и оценкой обоснованности закупок (по результатам мониторинга закупка может быть

отменена). Чтобы система заработала, правительство должно утвердить порядок и форму обоснования закупок, требования к сводному аналитическому отчету и к форме планов закупок и планов-графиков, а также порядок их размещения в ЕИС.

Но это то, что касается документальной процедуры. Однако в законе есть гораздо более серьезные нормы, которые касаются прав и обязанностей заказчиков. Наряду с правом заказчика в одностороннем порядке расторгнуть контракт (кстати, у поставщика в этом случае возникает аналогичное право) вводятся дополнительные способы закупочных процедур. Заказчики будут отбирать поставщиков через различные виды конкурсов (открытый, с ограниченным участием, двухэтапный, закрытый, закрытый с ограниченным участием, электронный аукцион, закрытые аукционы, запросы котировок, запросы предложений, закупки у единственного поставщика).

Эти положения будут реализованы на двух принципах: ответственности заказчика и его профессионализма. Ответственность за результативность закупок и эффективность расходования бюджетных средств будут нести должностные лица заказчиков. Они же должны соответствовать принципам профессионализма, поскольку закон налагает на заказчика обязанность поддерживать квалификацию соответствующих должностных лиц путем проведения профессионального переобучения. Кто же эти люди?

## Контрактные управляющие

Если совокупный годовой объем закупок заказчика в соответствии с планом-графиком не превышает ста миллионов рублей (включительно), создание контрактной службы необязательно, достаточно контрактного управляющего (ст. 38) или, с легкой руки главы Счетной палаты Сергея Степашина, «офицера-контрактника». Контрактный управляющий работает по регламенту. «Регламент утверждается на основе типового положения, разработанного ФОИВ по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Поскольку правительство еще не назначило орган по регулированию КС — ждем сначала его назначения, затем разработки типового положения», — предлагает ведущий специалист по электронным торгам Учебного центра «Сбербанка-АСТ» Наталья Ширияева. Однако на форумах муниципальных служащих уже разрастается неуправляемая паника по поводу несоответствия новых обязанностей возмож-

ностям и оплате труда. К тому же неизвестно, смогут ли контрактные управляющие сохранить статус муниципальных служащих.

### КС и поставщики

Контрактная система должна устранить еще один очевидный недостаток старого закона, а именно — отсутствие квалификационных требований к заказчикам. В числе этих требований есть и не совсем однозначные, в частности, необходимость доказывать отсутствие у участника закупки-физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица-участника закупки — судимости за преступления в сфере экономики. Заказчик вправе проверить соответствие участника этому требованию.

И требования к участнику не ограничиваются «несудимостью руководителей». Участники не должны находиться в состоянии ликвидации, банкротства, приостановления деятельности, не должны иметь задолженности перед бюджетом. Все вышеперечисленное подтверждается декларацией о соответствии, которая в случае проведения электронного аукциона прикладывается ко второй части заявки. Также участник должен иметь все предусмотренные законодательством документы, включая лицензии и допуски СРО.

«И еще одна проблема уже очевидна, но еще не решена, — считает Наталья Ширяева. — По 44-ФЗ только для крупного строительства при размещении заказа запросом котировок (Олимпстрой) заказчик вправе запросить у соответствующих органов и организаций информацию о вводе объекта капитального строительства в эксплуатацию, об акте приемки объекта. Больше никто никому ничего сообщать не должен. И требовать подтверждения опыта поставщика для крупного строительства в текущей редакции закона 44-ФЗ заказчику тоже нельзя. Как будет на самом деле? Не знаем».

На эту же проблему во взаимоотношениях с поставщиками указывает и председатель комитета по конкурентной политике и закупкам в строительстве НОСТРОЙ Валерий Мозолевский: «Во всем мире законодательно предусматривают предварительную квалификацию строительных компаний, которые претендуют на право выполнения госзаказов. Потому что власти ответственно относятся к деньгам налогоплательщиков».

Пока же самым первым и главным требованием к поставщику является его отсутствие в реестре недобросовестных.

### Антидемпинговый пакет

В период обсуждения 44-ФЗ вокруг пакета этих мер кипели едва ли не самые жаркие споры. Что неудивительно, поскольку именно бесконтрольный демпинг во многом скомпрометировал действующий закон об организации госзакупок.

Минэкономразвития предлагало вообще отстранять от участия в аукционах поставщиков, которые снижают цену более чем на 25%. ФАС активно возражала. «В результате позиция ФАС теперь закреплена в законе: нельзя отстранять, надо требовать увеличения обеспечения (банковской гарантии на большую сумму). В случае неисполнения результат запрограммирован: бюджетные средства остались на счетах в казначействе, нарушитель наказан, — комментирует эту норму не совсем согласный с ней эксперт НИАЗ Денис Балакин. — Но главное — госзаказчик, а значит, и все мы, как потребители госуслуг, не получили необходимые товары и услуги». А ради чего тогда затевалась вся система госзаказа?

Тем не менее антидемпинговая составляющая 44-ФЗ выглядит довольно внушительно: если участник демпингует в борьбе за контракт дороже 15 млн рублей, то при подписании контракта обязан предоставить полуторакратное обеспечение его исполнения. Если речь идет о более дешевых контрактах, то участник может рискнуть не деньгами, а репутацией — представить документы, подтверждающие его добросовестность. Все обеспечительные средства остаются в распоряжении торговых площадок, что тоже не сильно радует экспертов рынка.

Это один из серьезных минусов закона, считает Александр Строганов из Центра размещения государственного заказа. «Там (на торговых площадках. — Прим. ред.) аккумулируется 600 млрд рублей в виде обеспечительных платежей на период проведения торгов, и это бессовестное зарабатывание «на воздухе». Как будто у нас инфляция маленькая и надо ее накрутить, — говорит эксперт. — Эта сумма появляется из воздуха и ничем не обеспечена. Но банки свои интересы отстаивали, площадки потирают руки. ФКС и 94-ФЗ срослись, и 94-ФЗ его подавил».

Представители торговых площадок с принятием 44-ФЗ чувствуют себя довольно уверенно.

### КС и торговые площадки

По мнению председателя совета директоров электронной площадки ЗАО «Сбербанк-АСТ» Николая Андреева, новые правила игры электронным площадкам не навредят.



### **«Черный» реестр**

В ст. 104 нового 44-ФЗ предусмотрено создание и ведение реестра недобросовестных поставщиков. При этом со вступлением в силу нового закона реестр, сформированный по требованиям старого, не обнуляется. «Попасть в новый реестр можно будет также на два года. И на два года это полностью лишит участника возможности участвовать в госзакупках, — поясняет Наталья Ширяева. — А старый реестр продолжит свое существование по тем правилам, которые прописаны в 94-ФЗ. И в течение ближайших двух лет у заказчика будет право потребовать от участника отсутствия как в первом, так и во втором реестре».

«Введение КС не должно негативно отразиться на бизнесе электронных площадок. Вместе с тем существует опасность того, что перечень товаров, работ и услуг для проведения электронных аукционов может быть существенно сокращен. Это приведет не только к откату назад в отношении прогресса инструментов для закупочных процедур, но также может существенно повлиять и на бизнес-составляющую электронных площадок», — оценивает новые правила Андреев.

Кроме того он отмечает, что электронная площадка «Сбербанк-АСТ» ориентируется не

только на государственных заказчиков, но и на частный сектор. Соглашается и генеральный директор электронной площадки «РТС-тендер» Виктор Степанов. По его мнению, принятие нового закона добавит площадкам работы из-за дополнительных процедур, которые он вводит.

«В связи с появлением новых видов процедур увеличится и объем работы площадок. Что касается площадки «РТС-тендер», то она уже работает в условиях нового закона в «пилотных» регионах — Красноярском крае, Новосибирской и Вологодской областях. Поэтому наши специ-



алисты имеют необходимый опыт работы в рамках КС и готовы к ее введению», — рассказывает Виктор Степанов.

Директор по развитию Ассоциации электронных торговых площадок Константин Михайленко уверен, что контрактная система — это еще один шаг на пути усовершенствования того, что уже сделано в сфере госзаказа.

«В рамках КС предстоит создать единую информационную систему (ЕИС), при этом электронные торговые площадки продолжают свою работу в соответствии с новым законодательством. Следует отметить, что многие регионы уже создали соответствующие информацион-

ные ресурсы (Москва, Татарстан и др.)», — говорит Михайленко.

По словам гендиректора торгового портала Fabrikant.ru и Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ) Сергея Габестро, в контрактной системе не учтены некоторые предложения экспертов по стимулированию развития электронной торговли. «С моей точки зрения, сделанный шаг полезный, но недостаточный. В новой системе не хватает более гибких разновидностей — конкурентных переговоров, возможности закупок на торгах продавца, в электронных магазинах. Здесь вариантов может быть больше. Расширение спектра конкурентных процедур произошло, но можно было пойти и дальше», — говорит Габестро.

Однако в 2014 году правительством будут разработаны подзаконные акты по электронным площадкам, а потом под сформированные требования начнется их отбор. «Количество электронных площадок, отобранных под 44-ФЗ, будет зависеть от того, сколько их будет соответствовать требованиям. Но я не готов сказать, будет ли их пять, семь или десять», — говорит замминистра экономического развития Владимир Симоненко.

### Резюме

Начальник инспекции по комплексному контролю и аудиту приобретения товаров, работ и услуг для государственных и общественных нужд Счетной палаты РФ Ольга Анчишкина подсчитала, что для эффективного функционирования 44-ФЗ требуется внесение изменений в 43 закона, в том числе в Бюджетный и Гражданский кодексы.

«Задачей профессионального сообщества является недопущение перекоса при подготовке подзаконных актов в сторону субъективизма и ограничения добросовестной конкуренции. Необходимо уделить внимание выработке единых измеряемых и проверяемых требований к квалификации участников закупок, на определение исполнителей строительных работ, включая проектирование, инженерные изыскания, строительные-монтажные работы, а также обратить внимание на разработку объективной и администрируемой методики оценки заявок участников таких закупок», — отмечает представитель Счетной палаты.

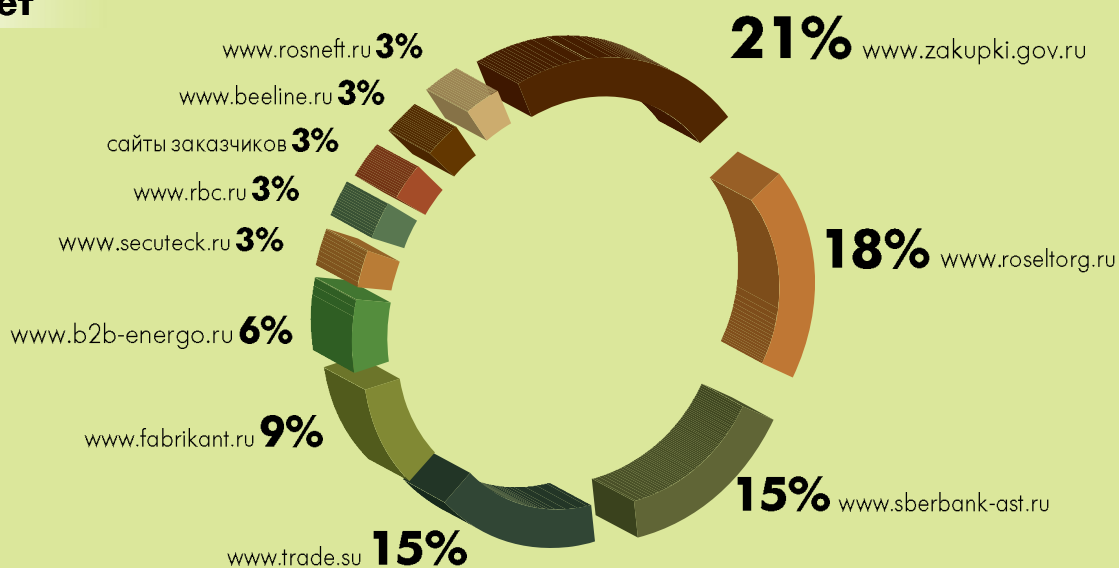
«В итоге об эффективности новой системы госзакупок можно будет говорить только тогда, когда подзаконные акты будут приняты и заработают в полную силу», — делают вывод эксперты.



# Откуда закупки?

Журнал RUBEЖ провел опрос участников рынка систем безопасности с целью выявить наиболее востребованные источники для поиска информации о тендерах и аукционах. Специалисты компаний рассказали, какие интернет-площадки они используют для мониторинга объявленных тендеров и какие источники информации позволяют бизнесу заранее получать информацию о планируемых аукционах. Результаты представлены на диаграммах.

## Интернет



## Другие источники

