



СФ

**С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И**

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 18 (778)

**ЗАКОН О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ
В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК: ПРОБЛЕМЫ
ПРАВООПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

МОСКВА • 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Становление и развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в России	8
О международном опыте регулирования государственных закупок.....	19
Выступления участников семинара	
А.С. Краско , заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации	29
Т.П. Демидова , директор Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов Российской Федерации.....	30
А.Т. Шамрин , проректор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».....	38
А.А. Галкин , начальник инспекции по контролю за эффективностью функционирования федеральной контрактной системы Счетной палаты Российской Федерации.....	42
Л.Н. Шляхов , заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.....	48
О.А. Беляева , главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.....	50
Е.В. Поверенная , заведующая лабораторией, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института биомедицинской химии имени В.Н. Ореховича, член Координационного совета по делам молодежи в научной и образовательной сферах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию	54
В.В. Ваюкин , управляющий партнер ООО «Персональный налоговый менеджмент», член Экспертного совета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики.....	58
Рекомендации семинара-совещания	63
Материалы участников семинара-совещания	
О.П. Франкевич, А.В. Игошин <i>Закон о контрактной системе: от недостатков к построению новой модели</i>	66
В.В. Ваюкин <i>Проблемы применения Закона о контрактной системе</i>	75
М.В. Шмелева <i>Сложность и слишком большая дифференциация нормативно-правовых актов в сфере государственных закупок.....</i>	81
О.А. Беляева <i>Оптимизация контрактной системы: правовые аспекты.....</i>	88
А.Т. Шамрин, К.И. Головщинский <i>Мониторинг применения 44-ФЗ. Предложения по его реформированию</i>	94

3 июня 2021 года в Совете Федерации состоялся **семинар-совещание** (далее — семинар) Аналитического управления (далее — Управление) на тему «Закон о контрактной системе в сфере госзакупок: проблемы правоприменения и пути совершенствования» под председательством заместителя Руководителя Аппарата Совета Федерации А.С. Краско. В аналитическом вестнике представлены материалы Управления, стенограмма семинара, материалы участников и итоговые рекомендации.

В работе семинара приняли участие представители заинтересованных органов государственной власти, научного, экспертного и бизнес-сообщества. На семинаре выступили: директор Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы Минфина России Т. Демидова; проректор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» А. Шамрин; начальник инспекции по контролю за эффективностью функционирования федеральной контрактной системы Счётной палаты Российской Федерации А. Галкин; заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Л. Шляхов; главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор РАН О. Беляева; заведующая лабораторией, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института биомедицинской химии имени В.Н. Ореховича, член Координационного совета по делам молодежи в научной и образовательной сферах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию Е. Поверенная; управляющий партнер ООО «Персональный налоговый менеджмент», член Экспертного совета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики В. Ваюкин.

Проведение мероприятия было актуализировано целым рядом **вопросов к правоприменению** Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ), которые были сформулированы в том числе Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко¹.

Задачей мероприятия стало комплексное рассмотрение различных аспектов реализации законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере госзакупок, а также — **оценка влияния** существующей системы на **эффективность реализации** национальных проектов и достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Материалы вестника могут быть использованы в работе сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы, представителями экспертного сообщества.

¹ Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко в ходе прошедших 13.05.2021 парламентских слушаний на тему «Научный кадровый потенциал страны: состояние, тенденции развития и инструменты роста» отметила, что вопросы, связанные с реализацией 44-ФЗ, будут «самым внимательным образом проанализированы».







Становление и развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в России

Государственные закупки играют важную роль в российской экономике. Учитывая необходимость обеспечения более высоких темпов экономического роста, реализации национальных проектов и достижения национальных целей развития, вопросы повышения эффективности системы закупок приобретают особое значение.

Объемы закупок для государственных и муниципальных нужд, млрд рублей



Источник: Единая информационная система в сфере закупок.

Через систему закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд распределяются значительные финансовые ресурсы. Так, по итогам 2020 года в системе госзакупок было размещено извещений общим объемом 9,6 трлн рублей (9% ВВП), заключено контрактов на 8,9 трлн рублей (8,4% ВВП).

Становление и развитие законодательства о закупках в Российской Федерации

Необходимость совершенствования механизмов государственных закупок неоднократно отмечалась на государственном уровне. В частности, такая задача была поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»², которым также предусматривалось создание комплексной федеральной контрактной системы.

Предполагалось, что это позволит не только контролировать процедуру проведения торгов, но и управлять всем циклом государственных закупок³. Реформа госзаказа предусматривала обновление законодательства.

Если говорить об истории системы госзакупок, то серьезные изменения законодательства произошли еще в 2005 году. Они были обусловлены объективными причинами. Так, в 2000-е годы ощутимо выросли доходы государственного бюджета, что привело к увеличению объемов госзаказов, которые размещались федеральными и региональными органами власти. При этом стала нарастать коррупция,

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах».

³ Выступая 15 февраля 2012 года на открытии форума-выставки «Госзаказ–2012», Министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина подчеркнула: «Мы переходим к «федеральной контрактной системе». Мы начинаем не просто контролировать проведение торгов, а управлять всем циклом государственных закупок. Более того, мы создаем единую систему государственного заказа и закупок компаний с государственным участием».

свидетельством которой стало увеличение доли госконтрактов, заключаемых с единственным поставщиком. Тогда-то и был принят получивший широкую известность Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ), который должен был решить проблемы, накопившиеся в сфере госзакупок.

Его принятие фактически сформировало институт госзакупок. Так, действовавшие до 2005 года нормы не ограничивали госзаказчиков, практически не работали санкции за неисполнение положений законодательства в сфере госзаказа. Благодаря же реализации Закона № 94-ФЗ в России возникло государственное регулирование госзакупок.

Закон № 94-ФЗ позволил обеспечить ощутимое повышение информационной открытости государственных закупок. Так, был создан единый официальный сайт для публикации информации о размещении заказов⁴.

Это позволило облегчить доступ к торгам поставщиков по всей стране, создав тем самым предпосылки для формирования единого рынка госзаказа, позволило реализоваться многим инициативам по осуществлению общественного контроля над бюджетными расходами. Таким образом, была сделана первая попытка урегулировать сферу госзакупок.

Вместе с тем Закон № 94-ФЗ регулировал закупочные отношения фрагментарно, ограничиваясь исключительно этапом размещения государственного заказа. Это оставило нерешенным большой пласт вопросов и привело к возникновению проблем в правоприменительной практике.

Устранить эти пробелы как раз и должен был закон о контрактной системе, который, по замыслу законодателя, должен был по-новому, уже комплексно регулировать отношения, складывающиеся при осуществлении государственных закупок. Указанным законом стал Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе), которым была создана новая правовая система закупок.

При этом основной целью Закона о контрактной системе было заявлено эффективное обеспечение государственных и муниципальных нужд. Именно эффективность была поставлена во главу угла. Это нашло отражение и в основных принципах контрактной системы в сфере закупок (ст. 6 Закона № 44-ФЗ). Так, контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Закон № 44-ФЗ начал действовать с 1 января 2014 года и продолжает регулировать сферу госзакупок и по сей день.

⁴ Официальным сайтом Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг являлся www.zakupki.gov.ru.

Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации на законодательном уровне урегулированы разные сферы закупок. Так, имеет место дифференцированное законодательное регулирование закупочных отношений. Государственные закупки и закупки компаний с государственным участием регулируются по-разному и на основании разных законодательных актов — Закона о контрактной системе и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ) соответственно.

При этом Закон о контрактной системе охватывает своим регулированием закупки не только государственных и муниципальных заказчиков, но и ряда организаций, которые правовому статусу заказчика не соответствуют. Можно сказать, что в Законе о контрактной системе возобладала идея о том, что его должны применять все, кто так или иначе получает и расходует бюджетные средства. Речь идет об автономных учреждениях, унитарных предприятиях, получающих бюджетные средства на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности.

В целом Закон о контрактной системе можно расценивать как значительно более сложный документ по сравнению с действовавшим ранее Законом № 94-ФЗ. И ему стоит отвести особое место в ряду множества нормативно-правовых актов в сфере закупок.

Закон № 44-ФЗ выстроил правовую основу контрактной системы, в том числе разработал категориальный аппарат, сформировал базовые принципы, ввел новые правила осуществления закупочных процедур.

Результатом его принятия было расширение гражданско-правового инструментария, используемого в контрактных отношениях. В Законе № 44-ФЗ появились новые виды закупочных процедур. На базе классических договоров гражданского права, модифицированных под воздействием новой контрактной системы, сложились особые разновидности договоров, именуемых контрактами, как правило, имеющие в основании возникновения протоколы завершившихся закупочных процедур. Появилась необходимость в обеспечительных сделках.

Таким образом, можно говорить, что законодательство в сфере закупок за последние годы значительно развилось и усложнилось.

Следует отметить, что иная картина сложилась в регулировании закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц по Закону № 223-ФЗ. Данный закон — довольно небольшой по объему нормативно-правовой акт, состоящий всего из 8 статей. С другой стороны, регулирование контрактных отношений по Закону № 44-ФЗ, в отличие от регулирования закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, является подробным, даже часто исчерпывающим на уровне закона.

Специалистами отмечается, что процесс реформирования законодательства в сфере закупок шел одновременно в двух направлениях: было создано много разнообразных институтов (способов определения поставщиков, исполнителей, подрядчиков) для осуществления государственных закупок, в то же время введены слишком сложные правовые инструменты, чтобы регулировать контрактные отношения

в части планирования закупок, двухэтапных закупок, обеспечительных сделок, экспертизы результата исполнения контрактных обязательств и др.⁵

Вместе с тем об усложнении действующего законодательства о контрактной системе можно говорить лишь в сравнении с положениями ранее действовавшего законодательства, прежде всего Закона № 94-ФЗ. Но здесь важно понимать, что Закон о контрактной системе — это принципиально новый нормативно-правовой акт в области государственных закупок, хотя и заимствовавший для своих целей очень многое от своего предшественника. Несмотря на все особенности действующего Закона № 44-ФЗ, который сегодня кажется довольно странным и сложным и в адрес которого поступает довольно много справедливой критики, в целом нельзя сказать, что реформирование законодательства в сфере госзакупок было шагом назад в его развитии.

При этом одним из важнейших результатов реформирования законодательства в сфере государственных закупок стало создание системы достаточно жестко определенных законом способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для множества заказчиков.

Так, анализ ст. 24 Закона № 44-ФЗ показывает, что законодатель изначально выделил наряду с неконкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) — закупки у единственного источника — также следующие конкурентные способы: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, электронный аукцион, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос предложений.

При этом согласно п. 1 ст. 5 Закона № 44-ФЗ в ряде случаев допускается обмен электронными документами между участниками контрактной системы в сфере закупок, в том числе подача заявок на участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), окончательных предложений. Обмен электронными документами должен осуществляться с использованием единой информационной системы.

Следует отметить, что законодатель ставил цель «электронизации» закупочных процедур при развитии Закона № 44-ФЗ. Это привело к принятию многочисленных поправок в Закон о контрактной системе.

Так, Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривается проведение в электронной форме открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, запроса котировок, запроса предложений, а также закрытых электронных процедур. То есть было установлено, что заказчики с 1 июля 2018 года вправе определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапного конкурса в электронной форме, запроса предложений в электронной форме, запроса котировок в электронной форме, а с 1 января 2019 года в обязательном порядке определяют поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения электронных процедур.

⁵ Шмелева М.В. Реформирование законодательства в области государственных закупок. «Государственная власть и местное самоуправление», 2018, № 6.

По оценкам экспертов, введение системы электронных закупок имеет массу преимуществ. В частности, как отметил в свое время заместитель Министра финансов Российской Федерации А.М. Лавров, процессы на электронных площадках будут стандартизированы, поставщики смогут подавать одни и те же документы на разные процедуры. Таким образом, малый бизнес сможет более активно участвовать в торгах, а это, предположительно, повысит уровень конкуренции⁶. Кроме того, процедура закупки в электронной форме обеспечивает большую прозрачность, чем в традиционной «бумажной».

Также Закон № 44-ФЗ содержал много новаций в отношении планирования закупок. Так, изначально законом предусматривалась необходимость формирования не только плана-графика закупок на 1 год, но и планов закупок, которые должны были составляться на 1–3 года. Однако в дальнейшем от необходимости ведения плана закупок отказались, его отменили с 2020 года⁷. Так, для заказчиков наличие плана закупок и плана-графика вызывало массу неудобств, так как это была двойная работа.

Также в Законе о контрактной системе предусмотрено больше способов оценки эффективности осуществления закупок, чем в Законе № 94-ФЗ. Помимо контроля в сфере закупок закон содержит еще правила проведения мониторинга закупок и аудита в сфере закупок. Так, мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков. А аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований.

Особое внимание в Законе № 44-ФЗ отводится порядку обоснования начальной (максимальной) цены контракта, нормированию в сфере закупок, антидемпинговым мерам, информационному обеспечению закупок и др.

Но, несмотря на все очевидные положительные новации Закона № 44-ФЗ, после нескольких лет его работы стало понятно, что он не в состоянии регулировать контрактные правоотношения, складывающиеся при государственных закупках, более эффективно, чем действовавший ранее Закон № 94-ФЗ. Отказаться от закупочной модели «проведение процедуры ради самой процедуры» не получилось: ни заказчик, ни поставщик так и не стали ориентироваться на экономию и результат. По сути, Закон о контрактной системе выступил аналогом Закона № 94-ФЗ и воспроизвел тот же подход.

Экспертами отмечается, что одна из основных причин возникновения такой ситуации заключается в том, что формирование институциональной структуры системы государственных закупок происходило без выработки концепции отраслевого механизма правового регулирования. Довольно показательным в этом плане то обстоятельство, что в Законе № 44-ФЗ в неизменном виде сохранился лишь десяток статей; остальные так

⁶ Заместитель Министра финансов Российской Федерации: «Перевод закупочных процедур в электронную форму — это серьезное благо для малого и среднего бизнеса»// Правовой портал «ГАРАНТ.РУ», 04.07.2018.

⁷ Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

или иначе были существенно изменены, как и само название закона⁸. Более 20% статей закона были скорректированы еще до официального вступления его в силу⁹.

Недостатки контрактной системы в сфере закупок

Наличие сложной и громоздкой системы закупок в начале 2020 года отметил Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин. Это было выделено в качестве одного из препятствий для ритмичного расходования средств в рамках национальных проектов. В этой связи Министру финансов Российской Федерации было поручено разобраться и оперативно подготовить соответствующие поправки к Закону № 44-ФЗ, в другие нормативные акты, которые позволят организовать работу по нацпроектам, чтобы процедура закупок была прозрачной и эффективной¹⁰.

Критика в адрес Закона № 44-ФЗ неоднократно звучала и со стороны Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко. В частности, в ходе парламентских слушаний «Научный кадровый потенциал страны: состояние, тенденции развития и инструменты роста», состоявшихся 13 мая 2021 года.

По итогам Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» Счетная палата Российской Федерации указала на отсутствие по факту эффективной системы регулирования закупок. По мнению аудиторов, потенциал контрактной системы в полном объеме пока не раскрыт. Система госзакупок по-прежнему характеризуется преобладанием неконкурентных способов закупок, неизменным уровнем конкуренции и недоверием участников рынка.

Было отмечено, что функционирование контрактной системы сосредоточено в основном в рамках закупочных процедур, что, по сути, не сильно отличается от ситуации, которая существовала до 2014 года, когда закупки осуществлялись на основе Закона № 94-ФЗ¹¹.

Так, анализ действующей системы государственных и корпоративных закупок показал следующее: 76% общего объема закупок в рамках Закона № 44-ФЗ составляют контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки. В рамках Закона № 44-ФЗ уровень конкуренции составляет около трех заявок на один лот.

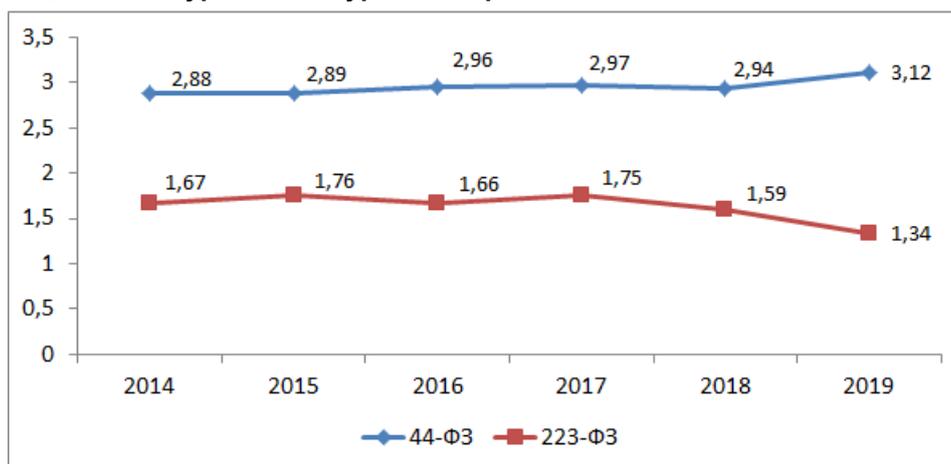
⁸ Наименование первоначальной редакции законопроекта было «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг».

⁹ Шмелева М.В. «Разработка концепции развития законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок». Вестник Омской юридической академии, 2018, № 4.

¹⁰ Мишустин поручил Минфину готовить поправки в 44-ФЗ: он все еще сложный и громоздкий. // Интерфакс, 20.02.2020.

¹¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». // Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось, 28.07.2020.

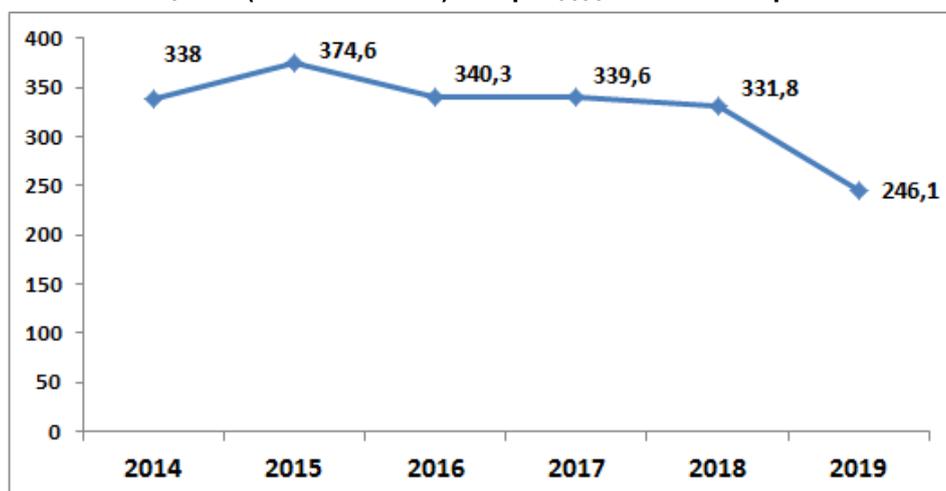
Динамика уровня конкуренции, среднее количество заявок на лот



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

Установлено ежегодное снижение количества поставщиков, то есть низкий уровень доверия участников закупок к системе государственных и корпоративных закупок.

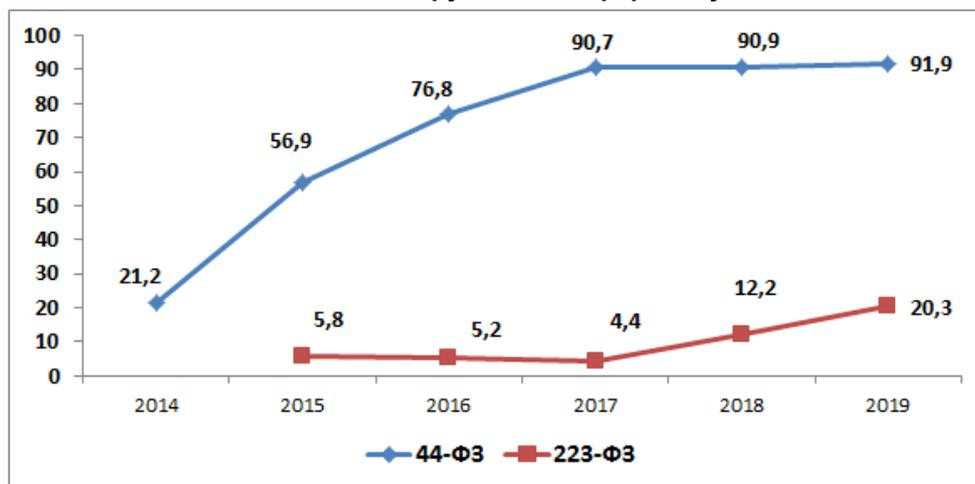
Динамика числа поставщиков (исполнителей) в период действия контрактной системы, тыс. ед.



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

Счетной палатой Российской Федерации по итогам 2019 года выявлено 839 нарушений при осуществлении закупок и исполнении государственных контрактов в соответствии с Законом № 44-ФЗ на общую сумму 236,6 млрд рублей. В 2019 году контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации выявлено более 32 тыс. нарушений, ФАС России выявлено 39,1 тыс. нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, Федеральным казначейством выявлено около 20 тыс. нарушений.

Динамика количества нарушений в сфере закупок, тыс. ед.



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

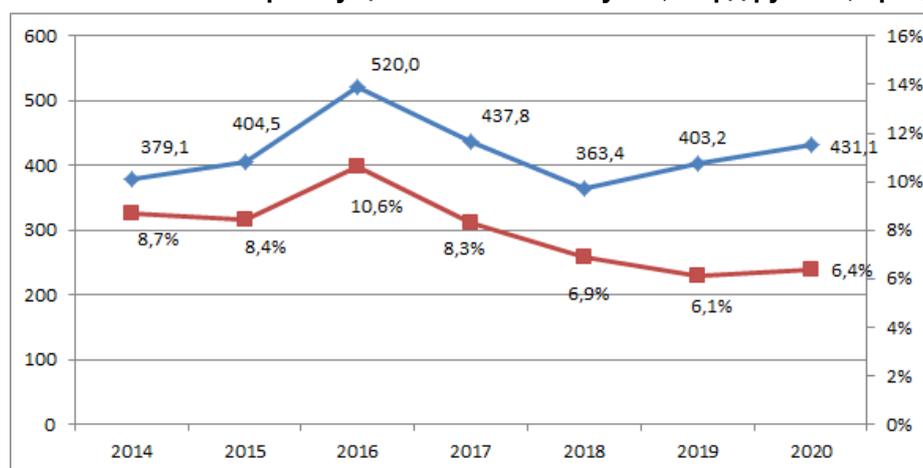
В результате Счетная палата Российской Федерации пришла к неутешительному выводу, что действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства. Повышение эффективности функционирования системы закупок сдерживают следующие факторы:

сложность и нестабильность законодательства о закупках. В 2019 году Закон № 44-ФЗ изменялся 8 раз и в его развитие было принято 55 нормативно-правовых актов (НПА)¹². Всего же за все время действия Закона № 44-ФЗ было принято 80 федеральных законов, вносящих в него изменения;

усилия направлены на совершенствование процедуры проведения закупок, а не на достижение результативности закупок и обеспечение должного качества товаров, работ, услуг.

Несмотря на тенденцию роста объемов государственных закупок и ориентацию системы закупок на повышение эффективности закупок через увеличение конкуренции, на протяжении всего периода функционирования контрактной системы значимых изменений в показателях конкуренции и экономии не происходит.

Показатели экономии при осуществлении госзакупок, млрд рублей, проценты

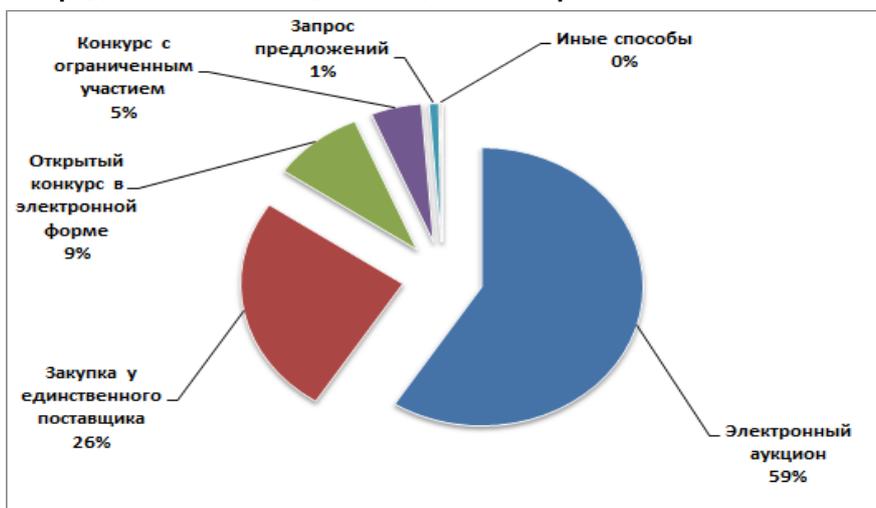


Источник: Единая информационная система в сфере закупок.

¹² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». // Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось, 28.07.2020.

Сохраняется существенная доля закупок у единственного поставщика. Закупки у единственного поставщика занимают второе место (в стоимостном выражении) в структуре применяемых способов закупок (после аукциона в электронной форме).

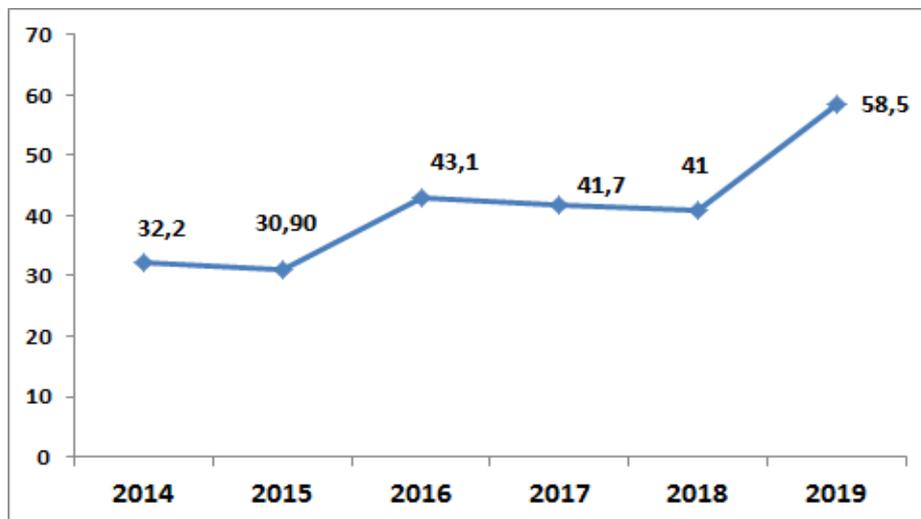
Способы определения поставщика по ценам контрактов, заключенных в 2020 году



Источник: Единая информационная система в сфере закупок.

При этом более половины закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам несостоявшимися. Преобладание несостоявшихся закупок характерно для контрактной системы с начала ее функционирования. При этом доля таких закупок ежегодно увеличивается.

Динамика объема несостоявшихся закупок в общем стоимостном объеме, проценты



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется нестабильностью и сложностью. В результате заказчики и поставщики сталкиваются с необходимостью быстро адаптироваться к новым правилам. Нередко изменения законодательства вызывают много вопросов при их правоприменении, так как при их разработке и внедрении предварительная апробация через пилотные проекты не осуществлялась.

Экспертами отмечается, что результаты нормотворчества в сфере закупок направлены преимущественно на жесткое администрирование процесса выбора контрагента, не учитывая в полной мере финансовую составляющую процесса обеспечения публичного интереса, а транзакционные издержки ключевых субъектов сферы закупок (заказчики и участники закупок) неизменно приводят к удорожанию получаемых заказчиками товаров, работ, услуг¹³.

Перспективы развития контрактной системы в сфере закупок

В целях совершенствования контрактной системы в сфере закупок, как уже говорилось выше, Министерством финансов Российской Федерации регулярно готовились масштабные изменения в Закон № 44-ФЗ.

Очередной оптимизационный пакет поправок, являющийся еще одним подготовленным Минфином России вариантом реформы госзакупок, принят Государственной Думой на последнем пленарном заседании весенней сессии 2021 года¹⁴. Закон, объем которого составляет более 300 страниц, предусматривает комплексное совершенствование положений Закона № 44-ФЗ, включающее в себя более 50 существенных изменений по различным вопросам.

¹³ Кикавец В.В. Правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок в России. // Финансовое право, 2021 год, №4.

¹⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесен Правительством Российской Федерации 26.01.2021, принят Государственной Думой 17.06.2021 (законопроект № 1100997-7).

В частности, в целях повышения стабильности правового регулирования предусматривается сокращение избыточного количества подзаконных нормативных правовых актов путем повышения уровня правового регулирования отдельных вопросов.

Предусмотрено также комплексное совершенствование порядка определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). С этой целью производится существенное сокращение количества конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) до трех наиболее распространенных и применяемых заказчиками — конкурс, аукцион, запрос котировок.

Для упрощения порядка определения поставщиков предусмотрено существенное сокращение положений, устанавливающих требования к извещениям и документам о закупках, заявкам на участие в закупках.

Сокращаются и унифицируются сроки осуществления процедур при проведении различных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Завершается начатый ранее процесс перевода закупок в электронную форму, вводится полноценный электронный документооборот на всем жизненном цикле закупки.

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства и защиты соответствующей информации вводятся новые случаи применения закрытых конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Предусматривается оптимизация порядка проведения совместных конкурсов и аукционов, уточнение случаев закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Авторы поправок так называемого «второго оптимизационного пакета» (Минфин России, ФАС России, Федеральное казначейство) ожидают, что данные новации сделают законодательство о государственных закупках проще, повысится эффективность закупочных процедур, а также мотивация добросовестных предпринимателей, изменения будут способствовать предупреждению сговоров на торгах. В то же время признается, что данные изменения не носят революционного характера, это очередная эволюция системы госзакупок¹⁵.

¹⁵ Официальный сайт ФАС России, 31.03.2021.

О международном опыте регулирования государственных закупок

В мировом масштабе сохраняются различные подходы к развитию национальных контрактных систем.

Применяется как централизованная, так и децентрализованная, и гибридная структура госзакупок. При этом **отмечается рост популярности централизованных и смешанных моделей**, положительные результаты реформ, связанных с унификацией и упрощением механизмов регулирования, стандартизацией закупаемых товаров.

Госзакупки в большинстве развитых стран рассматриваются в качестве одного из важнейших инструментов реализации стратегии восстановления экономики после пандемии COVID-19 и адресной помощи пострадавшим секторам, а также содействия реализации ключевых приоритетов государственной политики.

Последовательно реализуются меры, направленные на **продвижение отечественных производителей и предоставление им преференций**, ужесточение требований к локализации производства.

Особое внимание уделяется **поддержке ИТ-отрасли, малого и среднего бизнеса, инновационных технологических стартапов**, в том числе через требования об обязательном привлечении их в качестве субподрядчиков и квотирование доли в госконтрактах.

Общемировой тенденцией является **расширение критериев оценки участников тендеров, отказ от аукционов, сокращение возможностей для выбора подрядчика по критерию наименьшей цены, переход от оценки экономической эффективности к оценке комплексного эффекта**, связанного с прогнозируемыми затратами в течение всего жизненного цикла, внедрением инновационных и зеленых технологий. Особое внимание уделяется **анализу деловой репутации подрядчиков, созданию рейтингов госзаказчиков.**

В ряде стран формируются и реализуются **специальные стратегии развития «зеленых» госзакупок**, направленные на повышение требований к внедрению природоохранных технологий и продвижение экологически сертифицированной продукции, устанавливаются требования по предоставлению госзаказчиками планов и отчетов по реализации данной политики.

В качестве **ключевого условия повышения эффективности** контрактной системы и снижения транзакционных издержек **большинством стран рассматривается цифровизация госзакупок**, перевод всех процедур в электронную форму, постоянное совершенствование специализированных цифровых платформ, расширение их функций, **внедрение технологий анализа больших данных и блокчейна**, также обсуждается **применение технологий искусственного интеллекта для выявления возможных коррупционных схем**. Реализуются эксперименты по созданию электронных торговых площадок для закупок по упрощенной схеме, управляемых частными компаниями.

США

Механизм, правила и принципы госзакупок регламентированы законодательными и подзаконными актами под общим названием «Правила закупок для федеральных нужд» (FAR). Правила помимо общих положений о проведении закупок и их исполнения содержат типовые государственные контракты, которые детально регламентированы.

Управление системой госзакупок централизовано. Центральный координирующий орган — учрежденный в 1974 году как структурное подразделение Административно-бюджетного управления США — **Офис государственного заказа**, который осуществляет выработку политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Основным исполнительным элементом федеральной контрактной системы являются **контрактные офицеры в органах федеральной власти в ранге заместителя руководителя министерства** или ведомства по государственному заказу. Данная должность предусмотрена в структуре управления каждого государственного заказчика. Контрактные офицеры осуществляют мониторинг исполнения государственного контракта; обеспечение исполнения положений государственного контракта; утверждение результатов проекта и согласование выплат подрядчикам; изменение государственного контракта; закрытие государственного контракта. Непосредственный контроль деятельности подрядчика ведет технический представитель контрактного офицера. В структуре контрактной системы США также важную роль играют **сертифицированные публичные бухгалтеры, осуществляющие мониторинг госконтрактов**.

Делается особый **акцент на планировании**. Интеграция закупок в бюджетный процесс начинается на самых ранних стадиях посредством составления предварительных планов закупок, которое детально регламентировано законодательством. Утвержденные закупочные планы министерств и ведомств размещаются в открытом доступе, что позволяет потенциальным поставщикам заранее узнать о предстоящей закупочной деятельности, что способствует расширению круга возможных участников тендеров и развитию конкуренции на рынке государственных закупок.

Прозрачность обеспечивается прежде всего открытостью данных — правительство США раскрывает данные о государственных контрактах на порталах Data.gov и USASpending.gov.

Для участия в процессе госзакупок и подачи заявок компаниям необходима регистрация в Системе управления и присвоения контрактов (SAM), получение специального серийного номера и направление запроса на получение предложения с описанием предоставляемых услуг, объемов и сроков выполнения контракта¹⁶.

Формирование и размещение **государственных заказов** осуществляется по двум основным направлениям: для текущего обеспечения деятельности (материально-техническое снабжение) и закупки по профилю работы конкретного государственного органа. Госзаказчикам предлагается выбор более чем из 4 млн наименований продукции, централизованно покупаемой Администрацией общих услуг США. Закупки для нужд национальной обороны осуществляет министерство обороны. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами.

Используются **разные экономические модели государственного контракта:**

- контракты твердой цены;
- контракты возмещения затрат;

¹⁶ Портал бизнес-информации «Дан энд Брэдстрит», 02.03.2021.

- результативные контракты (предусматривают, что цена государственного контракта фиксирована, однако подрядчик имеет возможность возместить некоторые затраты дополнительно к фиксированной цене);

- контракты комплексного поощрения (используется формула цены, учитывающая, как минимум, четыре параметра — затраты, норму прибыли, объемные и качественные характеристики поставляемого товара, сроки предоставления результата).

Данные о госзаказе, содержащиеся в Центральной информационной системе федеральных закупок, используются в качестве основы для формирования периодических и специальных отчетов президенту, Конгрессу и бюджетному управлению США.

Анализ деловой репутации подрядчиков осуществляется с использованием **закрытой информационно-поисковой системы по прошлой деятельности, включающей подробное досье по исполненным госконтрактам** с оценкой степени выполнения обязательств, издержек, привлеченных субподрядчиков. Также действует специализированная система отчетности по субподрядам.

При выборе исполнителя контракта предпочтение зачастую отдается участнику, имеющему более высокую стоимость собственных работ, но минимизирующему общие затраты. Среди факторов, влияющих на выбор госзаказчика, — качество конечного продукта, возможность внедрения инноваций, привлечения частного капитала в рамках ГЧП.

Через федеральную контрактную систему стимулируется развитие и внедрение инноваций — устанавливаются требования для национальных компаний, касающиеся соответствия их продукции определенным техническим параметрам.

В 2021 году принято решение установить дополнительные обязательные требования для применения критерия минимальной цены при выборе победителей тендера, в том числе требования письменного обоснования и полный запрет для приобретения некоторых типов товаров — средств личной защиты, ИТ-продукции, решений в сфере кибербезопасности, технических сервисов и системной инженерии, соответствующие изменения уже были ранее внесены в процедуру закупки для нужд министерства обороны с 2019 года.¹⁷

Параллельно усиливаются преференции для отечественных компаний. Указ президента США 14 005 от 25 января 2021 года устанавливает требование **максимизировать долю отечественной продукции в государственных закупках**. В этой связи ожидается возможное установление порога, при котором товар признается произведенным в США, выше, чем 55%, — показатель, ранее уже повышенный Д. Трампом с 50%, не пересматривавшийся с 1933 года.¹⁸ Превышение цены, которое могут запросить американские поставщики, по сравнению с иностранными конкурентами также возросло до 20%. Рассматривается возможность замены оценки стоимости компонентов на оценку добавленной стоимости.

Особое внимание уделяется расширению доли в госзакупках МСП. Установлена цель закрепить долю малого бизнеса на рынке госконтрактов на уровне не менее чем 23% стоимости всех контрактов. Для крупных подрядчиков также

¹⁷ Defense Federal Acquisition Regulation Supplement: Restrictions on Use of Lowest Price Technically Acceptable Source Selection Process (DFARS Case 2018-D010). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-14/pdf/2020-29087.pdf>.

¹⁸ Правовой портал правительства США. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/28/2021-02038/ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers>.

устанавливаются требования реализации схем с привлечением малого бизнеса в качестве субподрядчиков¹⁹.

Правительство США с 2020 года также ведет работу по созданию **электронных торговых площадок, управляемых частными компаниями**, для организации госзакупок готовой продукции в рамках упрощенной процедуры (порог стоимости до 250 тыс. долл.), что должно расширить и облегчить доступ к госконтрактам для МСП²⁰.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Система госзакупок централизована и обеспечивает сопровождение планирования, размещения и исполнения государственного контракта на протяжении всего его жизненного цикла. **Координацию и проведение единой государственной политики** в области государственного заказа **осуществляет специально уполномоченный орган — государственная коммерческая служба** (Crown Commercial Service — CCS).

Используется **библиотека типовых контрактов**. Применяются **3 основные формы госзакупок**: открытая, закрытая и «конкурентный диалог». В открытой форме решения принимаются исходя из полученных данных от всех заинтересованных сторон без направления дополнительных этапов. В закрытой форме подрядчики сначала отправляют запросы на получение предложения, далее отбирается не менее 5 подрядчиков и принимается решение. Переговоры ведутся только для уточнения условий сделки. При конкурентном диалоге решение принимается после переговоров и внесения поправок подрядчиками, выбранными для участия в тендере²¹.

Особое внимание уделяется **поддержке МСП**. К 2015 году достигнута и перевыполнена поставленная правительством задача обеспечить распределение не менее 25% средств, выделяемых на госзакупки МСП, — всего 27,1%, в том числе 10,9% — напрямую, 16,2% — в рамках всей цепочки поставок. К 2020 году была поставлена новая задача — увеличить долю малого бизнеса до трети. Доля МСП по контрактам на предоставление цифровых услуг к 2018 году составила около 50%.

В 2016 году Правительство Великобритании представило новые стандарты госзакупок в сфере IT, расширяющие компаниям малого и среднего бизнеса доступ к государственным заказам. Целью реформы был назван **переход от долгосрочных масштабных контрактов к более гибким, цифровым и прозрачным взаимодействиям, нацеленным на множественные поставки**.

От поставщиков требуется внимание к запросам конечных пользователей, быстрое реагирование на изменение требований, использование стандартизированных решений, соответствие требованиям безопасности, поддержание диалога с властями, раскрытие ценообразования, обеспечение бесплатного и свободного доступа заказчиков к обезличенным данным пользователей и сервисов²².

¹⁹ Управление по делам малого бизнеса США. URL: <https://www.sba.gov/partners/contracting-officials/small-business-procurement>.

²⁰ Управление общих служб США. URL: <https://www.gsa.gov/buying-selling/purchasing-programs/commercial-platforms/awarded-marketplaces>.

²¹ Официальный сайт Правительства Великобритании», 02.03.2021.

²² Supplier standard for digital and technology service providers. UK Government Digital Service, 07.09.2016. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/supplier-standard-for-digital-and-technology-service-providers/supplier-standard-for-digital-and-technology-service-providers>.

В декабре 2020 года Правительство Великобритании представило проект реформы системы госзакупок, которую планируется осуществить после завершения переходного периода по выходу из ЕС.

Цель реформы — направить 290 млрд фунтов, выделяемых ежегодно на госзакупки, на восстановление экономики, **расширить доступ к госконтрактам малого бизнеса и стартапов, благотворительных организаций и социальных предпринимателей для внедрения инноваций в сектор предоставления госуслуг и содействия реализации задач по достижению углеродной нейтральности к 2050 году.**

Задачи — ускорить и упростить закупочный процесс, сократить дублирующие механизмы и избыточные бюрократические процедуры, обеспечить приоритет качества приобретаемых товаров и услуг, расширить базу поставщиков, сократить издержки для участников тендеров.

Более 350 документов, регламентирующих госзакупки, заменяются единым сводом требований для всех госконтрактов.

Создается **единая цифровая платформа** для регистрации поставщиков, которая позволяет направлять заявки на участие в любых тендерах, **один раз предоставив необходимую информацию о себе.**

Расширяются **возможности для учета деловой репутации** и опыта выполнения контрактных обязательств при отборе победителей тендеров. Ранее в 2015 году были установлены такие требования только для некоторых видов закупок при объеме контрактов от 20 млн фунтов²³.

Число применяемых процедур сокращается почти в два раза — вводится «новая гибкая процедура с минимальным уровнем регулирования», «открытая процедура для более простых стандартных закупок», «закрытые торги»²⁴.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

В ЕС установлены общие требования к прозрачности и равному доступу производителей к госконтрактам.

Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 26 февраля 2014 года № 2014/24/ЕС «О государственных закупках» требует обеспечения **прозрачности за счет открытости системы госзакупок с исключением любой дискриминации**, а также создания всех условий для доступа предприятий к процедурам тендеров, включая направление различных уведомлений²⁵.

Предварительная информация о закупках подлежит обязательному опубликованию путем ее направления в Бюро публикаций Европейского союза, которое размещает ее в специальном приложении к Официальному вестнику ЕС — Электронном ежедневнике закупок.

²³ Правительство Великобритании. Procurement Policy Note 04/15: taking account of suppliers' past performance. 25.03.2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417211/PPN04-15_Supplier_Past_Performance_.pdf.

²⁴ Правительство Великобритании. Трансформация сектора государственных закупок. 15.12.2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943946/Transforming_public_procurement.pdf.

²⁵ Портал законодательных актов ЕС, 07.04.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

Используется **Единый классификатор закупок** — детализированная **система описания продукции, закупаемой заказчиками, с присвоением индивидуальных кодов** различным товарам, работам и услугам.

Требования, предъявляемые к участникам, также закреплены в положениях директивы № 2014/24/ЕС. **Основаниями для отстранения участника** являются его **недобросовестность и неблагонадежность** (если было вынесено окончательное решение уполномоченным национальным органом по обвинению в участии в криминальной структуре, коррупции, мошенничестве, террористической деятельности или пособничестве терроризму, отмывании денег, использовании детского труда и торговле людьми), наличие задолженности по уплате налогов, а также социальных выплат; несоблюдение требований экологического, социального и трудового права; проведение в отношении участника процедуры банкротства, приостановления его деятельности, нарушение профессиональной этики и непрофессиональное поведение, которые могут поставить под сомнение деловую репутацию, наличие обоснованных оснований полагать, что участник вступил в сговор с другим участником закупки, результатом которого будет являться нарушение конкуренции; неустрашимый конфликт интересов, угроза нарушения конкуренции в результате участия участника закупки в предварительных консультациях до начала проведения закупочной процедуры, нарушение участником условий исполнения предыдущих государственных контрактов или их недобросовестное исполнение; предоставление недостоверных **сведений** или заведомо ложной информации; попытки неправомерными способами оказать влияние на проведение процедуры закупки, получить доступ к конфиденциальной информации или предоставить ложные сведения, которые могли повлиять на решение заказчика при проведении процедуры закупки.

Другая группа критериев связана с подтверждением экономической и финансовой состоятельности, в том числе минимальный размер годового оборота, соотношение дебета и кредита в ежегодном финансовом отчете, страхование предпринимательских рисков. Участник также **может быть отстранен** от участия в закупке в случае, **если он обладает недостаточной технической и профессиональной оснащенностью**. Помимо этого заказчик вправе установить требование о применении мер по защите окружающей среды или соответствия товаров, работ, услуг определенным экологическим критериям²⁶.

Директива также требует отклонить заявку, **если от участника закупки поступает «подозрительно низкое ценовое предложение»**. При этом, прежде чем принять решение об отклонении такой заявки, заказчик обязан запросить у участника закупки обоснование такой низкой цены. Данное положение было введено с целью защиты добросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей, которые просто обладают каким-либо конкурентными преимуществами по сравнению с другими участниками закупки (в том числе экономия в процессе производства, использование новой эксклюзивной технологии, исключительность услуг или работ, получение государственной помощи)²⁷.

²⁶ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

²⁷ А.П. Пучкова Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза. Кандидатская диссертация. МГИМО (У) МИД России. 2018.

ШВЕЙЦАРИЯ

Национальную базу организации госзакупок сформировали закон о госзакупках 1994 года, постановления об организации госзакупок 1995 и 2006 годов, соглашение о госзакупках между кантонами 1994 и 2001 годов. В 2021 году вступил в силу новый закон о госзакупках, была запущена **реформа контрактной системы**, цель которой — **максимальная гармонизация законодательства на национальном уровне и на уровне кантонов**. Жестко ограничены возможности кантонов по введению дополнительного регулирования. **Новые нормы делают акцент на требованиях, связанных с обеспечением устойчивого развития, внедрением инновационных решений и соблюдением природоохранных норм, необходимых условий труда сотрудников компаний-подрядчиков**. На первый план **выдвигается конкуренция по уровню качества товаров и услуг, в то время как ранее акцент делался на экономической эффективности**. Ужесточаются общие требования к подрядчикам, вводится дополнительный список нарушений, являющихся основанием для исключения компаний из тендеров.

Новый закон также вводит возможность проведения электронных аукционов²⁸.

Особое внимание правительство страны уделяет повышению экологических требований к участникам тендеров. Федеральная конференция по закупкам за последние несколько лет подготовила Руководство по устойчивым закупкам (2018) и Рекомендации по устойчивым закупкам для федеральных учреждений (2019)²⁹. В 2020 году также был **запущен новый государственный онлайн-проект — Национальная информационно-справочная система поддержки устойчивых государственных закупок** (www.woeb.swiss), цель которого — сформировать единую базу знаний об организации государственных закупок товаров и услуг различного рода в Швейцарии³⁰.

РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ

Действует **централизованная система государственных закупок**. Центральный координирующий орган — Служба госзаказа, созданная в 2002 году при Министерстве стратегии и финансов Республики Корея.

Основная задача — формирование единой централизованной системы госзаказа, способствующей открытости и эффективности системы госзаказа, предоставляющей все услуги через сеть Интернет.

Служба управляет госимуществом, самостоятельно осуществляет закупку стандартизированных товаров, работ и услуг для всех нужд государственных органов. Правительственные структуры обязаны осуществлять все крупные закупки через Службу госзаказа, **местные органы власти также добровольно стремятся использовать ресурсы Службы благодаря ее высокой эффективности**.

Создана информационная система KONEPS, в которой **весь процесс закупок проходит в электронном виде**: от регистрации участников до оплаты контракта. **Доступ заказчиков к системе KONEPS осуществляется только на основании**

²⁸ Портал правовой информации правительства Швейцарии. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/126/de>.

²⁹ Федеральная конференция по закупкам Швейцарии. URL: <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/nachhaltige-beschaffung.html>.

³⁰ Национальная информационно-справочная система поддержки устойчивых государственных закупок Швейцарии. URL: <https://www.woeb.swiss/ueber-die-woeb>.

биометрических данных — по отпечаткам пальцев. Поставщикам **достаточно однократной регистрации** в системе, чтобы участвовать в закупках. Заказчики могут контролировать закупки из приложения на смартфоне. Через систему также **заключаются сделки между компаниями без участия государства**. Общая экономия от внедрения системы за счет снижения транзакционных издержек оценивается в 8 млрд долл. ежегодно.

В системе по состоянию на 2018 год зарегистрировано 55 тыс. государственных организаций и более 400 тыс. подрядчиков, за год совершено около 900 тыс. транзакций³¹.

Ведется работа по постоянному обновлению и расширению функций системы. В 2013 году создана система управления субподрядом, в 2018 году внедрена **система поддержки решений на основе технологий анализа больших данных**.

Используются рамочные контракты на поставку стандартизированных товаров, которые заключаются Службой госзаказа сразу с несколькими поставщиками. **В случае потребности в дополнительном объеме продукции может проводиться вторая стадия конкурса с поставщиками, с которыми уже заключен рамочный контракт**.

До проведения закупки Служба госзаказа размещает предварительную спецификацию в системе KONEPS для получения возможных замечаний от потенциальных участников закупок и внесения уточнений перед объявлением тендера.

В рамках национальной системы госзакупок обеспечена **высокая доля участия малого и среднего бизнеса**, представители которого составляют 75,6% от общего числа зарегистрированных поставщиков³².

Приоритет при госзакупках отдается качеству товаров и услуг, правительство страны **отказалось от практики проведения аукционов**.

Республика Корея — **один из мировых лидеров в сфере «зеленых» госзакупок**.

В соответствии с законом о развитии и поддержке природоохранных технологий 1994 года госзаказчикам было рекомендовано в приоритетном порядке приобретать продукцию, получившую национальную экомаркировку (Korea Eco-label).

В 2005 году был принят закон о поощрении приобретения «зеленых» продуктов, обязавший органы государственной власти национального и регионального уровня и все государственные организации ежегодно **предоставлять министерству экологии планы закупок зеленой продукции на предстоящий год** и отчет об их реализации за прошедший год.

В результате реализации данных мер уже в 2005 году объем средств, выделенных на «зеленые» закупки, вырос более чем в 3 раза, а с 2006 года по 2017 год — в 3,8 раза³³, что, в свою очередь, способствовало увеличению числа наименований прошедшей национальную экомаркировку продукции в 5,4 раза к 2017 году. По данным за 2017 год, благодаря реализации программы «зеленых» госзакупок удалось снизить объем выбросов парниковых газов на 665 тыс. т эквивалента CO₂, общий положительный экономический эффект был оценен в 35,4 млн долл. и 4,4 тыс. новых рабочих мест, созданных в секторе «зеленой экономики».

³¹ Служба госзаказа Республики Корея. URL: https://www.pps.go.kr/eng/content.do;jsessionid=kcHBkQ6GVeh6oqzsqQO8cw9_oON3Y1wBCCpW1XjHklouFoifXvpy!-98596150?key=00776.

³² Презентация Службы госзаказа Республики Корея. 2018. URL: https://unctad.org/system/files/non-official-document/dtl_eWeek2018p77_HeehoonKang_en.pdf.

³³ ОЭСР. Лучшие практики в сфере устойчивых закупок. 2015. URL: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.

В рамках третьего пятилетнего плана действий по продвижению зеленых госзакупок (2016–2020) была поставлена цель к 2020 году довести их долю до 60% госзаказа, на местном уровне также утверждены аналогичные планы, в частности, для Сеула — 70% к 2020 году и 90% к 2022 году. С 2007 года запущена специализированная информационная система, аккумулирующая данные о «зеленых» закупках (GPIS-I), а также предоставляющая доступ к каталогу «зеленой» продукции и материалам о лучших практиках в данной сфере³⁴.

ЯПОНИЯ

Действует **двухуровневая децентрализованная система госзакупок**. Первый уровень включает государственные закупки, осуществляемые Центральным Правительством Японии, второй — закупки региональных и муниципальных органов власти. Общий надзор осуществляет Управление организации государственных закупок, контракты по закупкам для Центрального Правительства и министерств подлежат дополнительному контролю со стороны Совета по организации государственных закупок.

Базу правового регулирования госзакупок на национальном уровне сформировали Закон о государственном бюджете 1947 года, Императорский указ о бюджете, обслуживании счетов и регулировании деятельности по обслуживанию счетов 1947 году, приказ правительства о специальных процедурах правительственных закупок продукции или определенных услуг, приказ министерства финансов о специальных процедурах для правительственных закупок, закон № 127 от 2000 года «О содействии надлежащему исполнению торгов и заключению контрактов на общественные работы», закрепляющий порядок осуществления торгов по отдельным видам закупок услуг и работ; «Антимонопольный закон» 1947 года; закон № 256 от 1949 года «О предотвращении задержек платежей по государственным контрактам», направленный на борьбу с рисками неисполнения обязательств бюджета по выполненным контрактам; закон № 42 от 1999 года «О доступе к информации, находящейся в распоряжении административных органов», включающий основные положения о порядке обмена информацией между участниками системы государственных закупок, положение «О государственных закупках в Японии», в котором изложены основы функционирования системы государственных закупок, ключевые права и обязанности всех участников контрактной системы. Кроме того, действуют нормативно-правовые акты, регламентирующие закупки на местном уровне.

С 2000 года в Японии принят и **действует закон о «зеленых закупках»**, поощряющий закупки государством экологически чистых товаров.

К тендерам **допускаются только квалифицированные участники, тщательно изучается деловая репутация компаний**. Для участия в закупочных процедурах требуется предоставление сведений: о квалификации поставщика; собственном капитале предприятия; оборотных средствах; количестве персонала; стоимости оборудования; среднегодовом уровне продаж; продолжительности работы компании в сфере предоставления соответствующих услуг или производства товаров, расходах на НИОКР, наличии профессиональных кадров. Данные **параметры используются**

³⁴ Доклад Программы ООН по окружающей среде. 2019. URL: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/green_public_procurement_in_the_republic_of_korea-a_decade_of_progress_and_lessons_learned.pdf.

в рамках специальной математической модели для оценки соответствия исполнителя установленным критериям заказчика и требованиям нормативно-правовых актов.

Ключевое условие допуска к госзакупкам — деловая репутация компании, которую подтверждают специальные госорганы. Поставляемые товары должны соответствовать целому ряду технических условий и стандартов, незнание которых не позволит претенденту принять участие в тендере³⁵.

В рамках осуществления конкурсных закупочных процедур в Японии выделяются **три способа закупок**: открытые, выборочные и лимитированные (единоличные закупки). В 2019 году около 73% всех государственных контрактов на поставку товаров, работ и услуг были заключены в результате проведения открытых способов закупок, на втором месте по количеству заключенных контрактов — лимитированные (единоличные) закупки (26%).

Закупочная информация публикуется японскими организациями-заказчиками в официальной газете Канпо, а также размещается на сайтах МИД Японии и Японской организации содействия развитию внешней торговли.

Главный цифровой инструмент в сфере государственных закупок — **цифровая платформа JETRO** (Japan External Trade Organization), которая агрегирует информацию о состоянии, фактах и действиях субъектов сферы закупочной деятельности, а также включает единую классификацию товаров, работ и услуг по каталогам.

Особенностью закупочной системы Японии является ее ориентация на максимально широкое участие организаций малого и среднего бизнеса³⁶.

С 2018 года в рамках национальной системы госзакупок **проводится пилотное тестирование решений на базе блокчейна.**

³⁵ МИД Японии. URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000037391.pdf>

³⁶ Федорова И.Ю., Пипия Ю.С. Организация системы государственных закупок в Японии и возможность применения опыта в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. Т. 12. № 1.

Выступления участников семинара (по материалам стенограммы)

г. Москва, Совет Федерации

3 июня 2021 года

А.С. КРАСКО

Добрый день, уважаемые коллеги! Сегодня мы собрались с вами обсудить проблемы правоприменения и дальнейшие пути совершенствования законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг, работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Настоящий вопрос, без преувеличения, стратегически важный. Мы с ним постоянно сталкиваемся, и, в общем, не могу сказать, чего больше — нареканий или радости. От состояния этого вопроса зависит не только нормальное функционирование государственных и иных институтов власти, но и вообще, я мог бы без преувеличения сказать, социально-экономическое развитие страны в целом. И, конечно же, напрямую оно влияет на качество жизни наших граждан.

Совет Федерации всегда с повышенным вниманием относится к совершенствованию законодательства о закупках. У нас регулярно проводятся мероприятия, посвященные данной теме. Вот последние парламентские слушания были очень серьезные на тему вопроса совершенствования законодательства, они прошли в 2019 году, и в 2020 году даже был «круглый стол» у нас, каждый год мы этой теме уделяем очень серьезное внимание.

Вместе с тем, несмотря на это, многие годы законодатель вместе с профильными ведомствами упорно работает над совершенствованием данной контрактной системы. И мы констатируем, что полностью раскрыть ее потенциал до сих пор не удалось. В общем, не знаю, что тут хорошо или плохо, но на сегодняшний день, на мой взгляд, больше вопросов.

Мы видим, что в последнее время показатели эффективности в целом осуществления госзакупок остаются практически неизменными. По итогам прошлого года вырос уровень конкуренции, мы отмечаем это, будем так говорить, где-то процентов на 9. Но до сих пор велика доля закупок у единственного поставщика. А около половины всех закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам года несостоявшимися. Плохо это, хорошо ли — я уверен, что это предстоит еще понять, и наш семинар должен этому вопросу помочь.

Также нельзя не отметить, что каждый год Счетная палата, ФАС, другие контролирующие органы выявляют многочисленные случаи нарушений. В общем, поэтому можно еще раз констатировать, что законодательство о контрактной системе на сегодняшний день является нестабильными и в общем, мы считаем, очень сложным.

В результате, сами понимаете, заказчики и поставщики вынуждены ходить (ну, мы так для себя приняли) по минному полю и постоянно адаптироваться к вновь вводимым правилам. Поэтому сразу возникает очень много вопросов по правоприменению. Складывается впечатление, что основные усилия направлены не на достижение результативности закупок и эффективного удовлетворения государственных нужд, а на само совершенствование и соблюдение всех процедур. Совсем недавно Аппарат Совета Федерации столкнулся с подобной проблемой. Чтобы ее решить, мы прошли

семь кругов ада. При этом и деньги были заложены, и цели были ясны и понятны, но пришлось нам отдельным романом как бы, да пройтись.

Поэтому неудивительно, что в адрес всего законодательства и в частности нашего дорогого, всеми любимого закона № 44-ФЗ поступает очень много критики. Совсем недавно Валентина Ивановна, Председатель Совета Федерации, вы слышали, очень серьезно высказалась, я бы даже сказал, категорично высказалась по его состоянию, вообще о его роли в системе законодательства и в системе экономических этих вот наших связей.

Поэтому я не буду долго распространяться, я уверен, что нам предстоит еще большая работа по совершенствованию, в первую очередь, законодательному совершенствованию контрактной системы. Очередной оптимизационный пакет поправок был внесен правительством и недавно принят Государственной Думой в первом чтении.

Уважаемые коллеги, законопроект объемом — 300 страниц. В общем, как-то, наверное... Знаете, иногда, кажется, может быть, лучше что-то поменять, чем 300 страниц... Я об этом уже сказал, это опять некие новшества, которые всем участникам этого процесса придется заново проходить. Поэтому здесь не знаю... Очень интересно ваше экспертное мнение.

Я очень рассчитываю, что наше мероприятие станет, может быть, даже такой постоянной площадкой для широкого обсуждения, в первую очередь, этого федерального закона и всей контрактной системы. Поэтому выработке предложений мы, Аналитическое управление, Правовое управление, мы придаем самое важное значение.

Сегодня нам удалось собрать очень широкий круг участников дискуссии. Мы очень хотим услышать ваше мнение. Я отдельно выражаю благодарность Государственной Думе, Министерству экономического развития, которые прислали свои материалы. К сожалению, вы знаете, в Государственной Думе сейчас такой авральный период, я так понимаю, и Минэкономразвития с учетом всех этих мероприятий в стране и прочее, я так понимаю... Поэтому спасибо авторам, что они прислали свои материалы, мы их обязательно учтем.

Поэтому предлагаю приступить к работе. Прошу каждого выступающего постараться уложиться в регламентные 10 минут, чтобы всем хватило времени высказаться. Поэтому, я думаю, что мы ведем здесь и запись и все остальное, все необходимое... Поэтому предлагаю начать работу. Спасибо за внимание.

Я так понимаю, что мы уже составили список участвующих, поэтому слово предоставляю Татьяне Павловне Демидовой, директору Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов Российской Федерации.

Татьяна Павловна, прошу Вас.

Т.П. ДЕМИДОВА

Спасибо большое.

Добрый день, коллеги. Спасибо большое за приглашение принять участие. Я чувствую, увлекательная у нас будет дискуссия, очень активная. Действительно, закон о контрактной системе не оставляет равнодушным ни одну сферу в связи с тем, что затрагивает отношения во всех областях.

С точки зрения действия закона нужно отметить, что закон все же — это тот механизм, инструмент достижения поставленных целей и задач, которые ставятся государством. В связи с изменением каких-то направлений деятельности государства, в том числе в каких-то отраслях экономики, безусловно, закон подстраивается под новые потребности. То есть если задача оптимизировать, ускорить реализацию национальных проектов, вносятся соответствующие изменения. Есть необходимость провести какие-то значимые мероприятия, например, такие как олимпиада, это тоже требует внесения изменений. Поэтому я бы, наверное, не относилась негативно к самому факту внесения изменений, потому что нужно, наверное, больше смотреть на результат этих изменений — оценку эффективности внесенных поправок.

Министерство финансов Российской Федерации с 2017 года является регулятором в соответствующей сфере, поэтому все последние поправки и изменения, они вносятся с площадки Министерства финансов Российской Федерации. Оптимизационный законопроект, о котором сегодня уже была затронута речь, также был подготовлен Министерством финансов и в установленном порядке внесен в правительство, впоследствии поступил в Государственную Думу на рассмотрение.

Если оценивать действующее законодательство в том состоянии, какое оно есть сейчас, оно, безусловно, нуждается в корректировке и упрощении, потому что мы сделали в свое время федеральным законом № 504 первый шаг, когда мы перевели процедуру в электронную форму. Это тоже был достаточно большой и объемный законопроект, который затрагивал большой пласт взаимоотношений. У нас появились банки, появились спецсчета, появился новый механизм применения соответствующих спецсчетов для целей госзакупок. Также было очень много опасений по тому, как это будет реализовано, и не будет ли это срыв, и не будет ли сложность для применения, но практика, которая у нас за это время сложилась, за несколько лет применения, говорит о том, что не возникло проблем. И рынок, и заказчики, участники закупочных процедур положительно реагируют на произошедшие изменения. У нас не возникло никакой практики проводимых электронных процедур.

Перевод на электронную процедуру нам позволил упростить многие вещи, то есть мы ушли от бумаги при проведении процедур, позволяя администрировать, в том числе анализировать, информацию без необходимости поднятия или прочтения бумажных носителей путем выгрузки из единой информационной системы.

С введением соответствующих электронных процедур у нас еще появился единый реестр участников закупочных процедур, единая аккредитация, которая нам позволила минимизировать нагрузку на участников рынка с точки зрения предоставления необходимых документов для участия в закупочных процедурах. То есть те документы, которые можно было получить путем интеграции единой информационной системы с иными информсистемами, эта интеграция обеспечена, и соответствующая выгрузка документов происходит. Например, данные из налоговой службы по учредительным документам, по уставным документам, вопрос отнесения участников закупки к субъектам малого либо среднего предпринимательства. То есть это сейчас все автоматизировано и осуществляется путем взаимодействия информсистем без участия участника закупки, то есть, безусловно, это сняло большой пласт нагрузки на участников рынка.

При этом, безусловно, в самом законе есть еще вещи, которые требуют корректировки, но, несмотря на это, нужно, наверное... Если посмотреть по объективным данным, 2020 год был непростым годом для экономики, и госзакупки оказались тем пластом, которые помогли нашему бизнесу, нашему рынку сохранить свои интересы, свои какие-то коммерческие проекты, потому что по данным, которые в настоящее время размещены в сводном годовом отчете, опять же который ведется Министерством финансов Российской Федерации (он размещен в единой информационной системе, на сайте Министерства финансов), отмечается не только отсутствие снижения количества участников либо контрактов — наоборот, увеличение. То есть, несмотря на то что год был непростым и были проблемы с распространением коронавирусной инфекции и с определенными ограничениями, количество участников закупок у нас только увеличилось. То есть привлекательность системы госзакупки в 2020 году не снизилась.

Безусловно, мы должны двигаться дальше, потому что у нас сейчас есть очень большие возможности для дальнейшей автоматизации. У нас процесс автоматизации происходит во всех областях, во всех сферах, независимо от того, о госзакупке мы говорим либо нет, и, безусловно, нужно двигаться в ногу со временем и соответствующее направление выдерживать и сохранять. Поэтому был подготовлен оптимизационный законопроект. Нужно отметить, что, несмотря на то что большой текст законопроекта, после его принятия положения закона № 44 сократятся на несколько статей. При этом такой большой объем текста, наверное, вызван не новыми какими-то глобальными изменениями, а больше вызван тем, что сами положения законопроекта являются своего рода инструкцией по формированию интерфейса единой информационной системы, то есть который впоследствии, с учетом того что законопроект предусматривает максимальную автоматизацию всех проводимых процедур, должен это все реализовать.

Соответственно, в целях работоспособности всех предлагаемых норм в законопроекте предусматривается признание юридическим действием ненаправление почтовых отправлений. То есть это юридическое действие признается таковым при размещении определенной законом информации в единой информационной системе. То есть мы уходим от почтовых пересылов жалоб, мы уходим от почтовых пересылов решений и предписаний контрольных органов, мы уходим от почтовых пересылов в претензионной работе, которая осуществляется между заказчиком, участником, уходим от бумажных актов приемки. То есть это все будет автоматизировано после принятия и вступления в силу соответствующего оптимизационного законопроекта.

С точки зрения оценки эффективности данного законопроекта могу сказать, что законопроект, несмотря на то что с момента его внесения в правительство прошло чуть больше года, принят в начале этой, весенней сессии Государственной Думой в первом чтении, ожидается соответственно его рассмотрение в ближайшее время во втором чтении. И будем очень надеяться, что мы все же обеспечим его рассмотрение и в третьем чтении и принятие соответствующих поправок в весеннюю сессию Государственной Думой. Данный законопроект является результатом коллективной работы, потому что до его подготовки и написания было у нас несколько заседаний рабочих групп, в том числе на площадке Государственной Думы под руководством Жукова.

У нас было обсуждение по результатам работы рабочей группы по реализации нацпроектов в Правительстве Российской Федерации. Часть предложений обсуждалась под руководством Алексея Михайловича Лаврова, Владимира Александровича Симоненко. Поэтому это такой комплексный труд.

Кроме того, было очень много площадок по обсуждению положений. И по факту — у нас сейчас законопроект, который согласован с более чем 40 органами и организациями, в числе которых не только органы власти — это и общественные организации, это Счетная палата, Центральный банк, то есть очень широкий спектр участвующих при подготовке соответствующего текста законопроекта органов и организаций. И он сейчас согласован этими органами. Это говорит о том, что, наверное, каких-то опасений опять же он не вызывает, и у нас отсутствуют какие-то конфликтные положения, которые бы вызывали опасения при его реализации. Могу сказать, что очень активно поддерживается законопроект Торгово-промышленной палатой, его очень ждут субъекты малого предпринимательства.

В соответствующем положении законопроекта есть еще норма об увеличении доли закупок среди субъектов малого предпринимательства с 15 до 30 процентов.

Поэтому сам текст законопроекта, еще раз, несмотря на его объемность, по факту упрощает, исключает излишние способы закупки, такие как конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, при этом сохраняя механизмы защиты, которые для этих конкурсов применялись в свое время, но сами процедуры не были востребованы.

Надежность участия в закупках со стороны поставщиков обеспечивается в том числе предусматриваемой законопроектом универсальной предквалификацией, то есть которая говорит о том, что при проведении закупок на сумму более 20 млн рублей при начальной максимальной цене контракта к закупкам допускаются участники, кто имеет опыт выполнения контрактов в объеме 20 процентов от начальной максимальной цены контракта. Это контракты как по № 44, так и договоры по федеральному закону № 223, то есть которые можно администрировать путем соответственно сверки достоверности наличия этих контрактов либо договоров и, соответственно, их исполнения по процедурам федерального закона № 44 либо № 223.

Это гарантирует участие в закупочных процедурах уже не только надежных поставщиков, но и в том числе поставщиков, которые понимают, как работает система. Потому что зачастую поставщик, который приходит в закупки, участвует в обычном гражданском секторе очень спокойно и хорошо, но, попадая в систему госзакупок, первый раз попадая, не всегда бывает готов к сложностям и жесткости регулирования. Например, он не знает о том, что есть твердая цена контракта, ее нельзя увеличить в отличие от обычного гражданско-правового договора. Есть сроки, которые нужно соблюдать, есть жесткость в применяемых санкциях. И для того чтобы обеспечить защиту и понимание участников закупочных процедур при их участии в госзакупках по всей системе и всей сложности координат, соответствующие положения законопроекта включены в текст для последующего принятия.

Кроме того, такой механизм впоследствии еще обеспечит защиту заказчиков от злоупотреблений, которые у нас сейчас достаточно широко случаются, когда у нас есть злонамерение обжалования закупки для того, чтобы сорвать процедуры, чтобы воспользоваться таким механизмом для давления на заказчика, может быть, даже в каких-то коррупционных составляющих. Соответствующую жалобу можно будет подать

только тем участникам, которые соответствуют требованиям. Если у тебя не было опыта, ты никогда не участвовал в закупочных процедурах и ты занимаешься только профессиональной подачей жалобы и срывом торгов, то ты этого механизма лишишься.

Соответственно, при реализации самого законопроекта еще рассматриваются взаимоотношения, которые связаны в том числе с исполнением условий контракта. Например, у нас в настоящее время урегулирован вопрос возможности изменения условий контракта при договорах строительства, но остался неохваченным пласт, когда речь идет об объектах культурного наследия. Тоже вопрос урегулируется нормой положения закона.

В части исполнения контракта еще важно отметить новшество, которое уже всем нужно и необходимо, это предоставление права сторонам изменять внутри контракта этапы их проведения и стоимость соответствующих этапов без изменения итогового срока и без изменения итоговой цены контракта. Для чего это делается? Это делается для того, чтобы заказчик мог оперативно между своими контрактами, исходя из объема финансовых средств, выделенных по определенным кодам по ОКПД, потому что любое обязательство, которое взято по контракту, оно ставится, скажем так, на бюджетное обязательство. Эти денежные средства нельзя потратить на другие какие-то контракты, на другие правоотношения. Если заказчик видит, что какую-то часть этапа по одному контракту можно сдвинуть на следующий год, а сейчас по другому контракту либо заключить другой контракт в этом году, он сможет это сделать внутри своего финансового процесса, в рамках бюджетного процесса без необходимости обращаться в правительство, без необходимости обращаться к главам субъектам либо муниципальных образований за принятием соответствующего решения, как это предусмотрено сейчас. Поэтому в этой части тоже вводится существенное облегчение.

И в части самой оценки эффективности, насколько эффективна реализация закона на практике, наверное, выскажу свое частное мнение. Оно связано с тем, а что же такое эффективность, какую закупку признавать эффективной — когда больше сэкономили, или когда сделали вовремя, или когда закупили дешево, но некачественно, или закупили вроде бы неплохое, но очень дорого. Опять же 2020 год, наверное, показателен. У нас возникла необходимость в приобретении средств индивидуальной защиты. Что сделал рынок? У нас пошел рост цен. Возник вопрос — надо что сделать заказчику, ждать, пока цены снизятся, и не покупать защитные средства со всеми вытекающими отсюда последствиями, риском, связанным с санитарно-эпидемиологическим благополучием своих сотрудников, либо все же сейчас купить, но, безусловно, столкнуться с тем, что расходы бюджета и расходы его расходной части будут намного выше? Поэтому вопрос эффективности всегда такая вещь, наверное, ее сложно какими-то жесткими гранями определить и поставить четкие показатели.

Говорят, как пример, об эффективности — очень низкое снижение цены контракта, всего 9 процентов. Так это может быть неплохо? Может быть, это говорит о том, что у нас заказчики грамотно, квалифицированно ставят, определяют максимальную цену контракта, что они и должны делать для реализации статьи 22.

Если же происходит резкое снижение, тогда возникает вопрос: а за счет чего оно происходит? Потому что в обычном рынке, приходя в любую коммерческую сделку, вы не получите резкого снижения цены контракта любого договора. То есть вот вы придите в магазин и скажите: «Дайте мне скидку 20 процентов». Вам никто не даст.

То есть максимально, что можно, средний диапазон снижения — это, как правило, 10–15 процентов. Ровно такое снижение наблюдается в системе госзакупок. И оно, как правило, на конкурентном рынке, когда есть резкая и острая конкуренция и, безусловно, при, скажем так, крупных контрактах, когда идут выгодные условия соответственно исполнения и поставки.

Подводя итог своего выступления, хочу сказать, что в рамках действующего законодательства, безусловно, оно требует изменения, безусловно, оно требует актуализации и упрощения, потому что система сейчас так нагружена и так выстроена, что это очень все тяжело администрировано с точки зрения даже непосредственно лиц, принимающих участие в соответствующих закупочных процедурах, в том числе со стороны заказчика, требует постоянного обучения персонала, потому что сотрудники у нас склонны к увольнению либо передвижению, требуется обучение новых сотрудников. Для того чтобы упростить эту систему — как раз оптимизационный путь автоматизации всего процесса и настройки в единой информационной системе так называемого дружественного интерфейса значительно облегчит соответствующее направление и при этом исключит еще излишние моменты, неэффективность которых уже показала многолетняя практика.

Например, общественное обсуждение. У нас очень большой пласт закупок был переведен на общественное обсуждение в свое время, но результаты общественного обсуждения показали низкую заинтересованность в данном механизме. Потому что участники закупки, которые непосредственно участники закупки, они предпочитают механизм обжалования действий заказчика. Если мы говорим по общественному обсуждению каких-то профессиональных сообществ, то это тоже редкие случаи, редкие факты, потому что, как правило, вопросы, которые в жизни возникают, касаются в техническом задании мелких таких вот вещей, с которыми со стороны очень сложно разобраться, если ты не профессионал в соответствующей сфере.

Еще раз, мы очень надеемся, что оптимизационный пакет у нас пройдет в весеннюю сессию, будем признательны за поддержку.

Сегодня в мероприятии принимает участие (я просто вижу) много лиц, кто принимал непосредственное участие в подготовке текста оптимизационного законопроекта. Безусловно, какие-то вопросы на перспективу, конечно, будут возникать о внесении изменения даже после принятия соответствующего законопроекта, потому что еще раз обращаю внимание, что мы находимся в заменяющей динамике.

Безусловно, есть и часть вопросов, которые сейчас в оптимизационном не затрагиваются, но я думаю, что тоже по итогам года эта тематика будет еще прорабатываться правительством, для этого не требуется внесения изменения в закон. Например, такие вещи, как импортозамещение, потому что это тоже новое направление движения в рамках закупочных процессов. Мы в первый раз переходим на такую более жесткую систему импортозамещения с установлением обязательных для исполнения квот закупок российского оборудования. При этом данный вопрос тесно пересекается с законодательством о промполитике, потому что возникает вопрос: кто же такой российский, как попасть в реестр продукции российского производства?

И поэтому, наверное, законодательство о госзакупках, о контрактной системе никогда не было самостоятельным моментом, это все же инструмент реализации

поставленных задач, которые находятся в тесной взаимосвязи с профильным законодательством. Очень многие вещи, которые выявляются как проблема применения закона № 44, по факту это не проблема закона № 44, это та проблема, которая при закупках стала явью, которая проявилась, которую мы заметили, нашли, но урегулировать ее нужно либо в профильном законодательстве (смежном), скажем так, на вводной точке, либо это уже механизм такой корректировки, которую можно сделать уже по результатам закупок либо по результатам уже принятия исполнения контракта. Спасибо.

А.С. КРАСКО

Спасибо огромное, Татьяна Павловна, за такой содержательный доклад, действительно Вы в теме. Мы даже, еще раз говорю, не сомневались, как-то так получилось, что немножко таким диссонансом, наверное, было мое выступление, более критичное, Ваше — более такое... Я думаю, это хорошее начало такой дискуссии.

Я очень хотел бы попросить Вас. Мы подготовили материалы, и здесь, в материалах Аналитического управления, есть очень интересный пункт на странице 6 — недостатки этой всей системы. Мы постарались как-то их максимально корректно изложить, и, в частности, вот Вы сказали о том, что рост поставщиков, исполнителей на период действия контрактной системы. Вот, по данным Счетной палаты, их количество постоянно уменьшается.

Я просто хочу сказать, что, наверное, это тоже объективный показатель. То ли отсеиваются те, про которых Вы говорили, которые против всего, которые участвуют просто ради участия, — наверное. Но, в частности, Вы упомянули по импортозамещению, тоже, по-моему, очень серьезная проблема, с которой столкнулся Аппарат Совета Федерации. Мы столкнулись с тем, что мы покупаем некое оборудование, в частности, для этого зала. И выясняется, что мы не можем купить компьютеры одной закупкой вместе с программным обеспечением. Мы вынуждены были сейчас купить, и у нас сейчас лежит порядка 200 компьютеров, а теперь программное обеспечение мы будем закупать отдельно. Это тоже требование этого закона.

Наверное, это правильно. Но теперь мы понимаем так, что зачастую мы пытаемся купить у одного поставщика всю систему оборудования, хотя опять же ФЗ № 44 нам говорит: «Нет, ребята, развитие конкуренции, давайте...» А потом состыковать это невозможно. Поэтому здесь я еще раз хотел сказать, что я понимаю, что нет предела совершенству и не может его быть. И правильно Вы подняли вопрос об оценке эффективности, ее тоже не может быть, потому что, мне кажется, в каждом конкретном случае отдельно будет. Потому что опять, еще раз говорю, мы как исполнители, как правоприменители... Я думаю, здесь наш отдел присутствует, он может рассказать очень много вещей об организации закупок цветочной продукции, еще каких-то вещей, с которыми мы сталкиваемся, когда просто люди приходят, опускают цену ниже плинтуса, и дальше мы потом уже просто сидим и считаем количество завядших гвоздик. Но опять же все в соответствии с федеральным законом.

Поэтому спасибо огромное. Очень интересно Ваше выступление. Мы его обязательно еще раз проанализируем и, может быть, действительно где-то тут свои материалы поправим. Спасибо большое.

Т.П. ДЕМИДОВА

Можно небольшой комментарий, совсем маленький комментарий?

В части количества участников, я думаю, что коллеги пояснят (представители Счетной палаты присутствуют). По факту могу высказать свою точку зрения. В мониторинге, который использовал данные федеральных законов № 44 и № 223, мой доклад был по части закона № 44. Закон № 223 — это отдельная тематика, там есть свои сложности, у нас нет такого количества участников закупок, к сожалению, который наблюдается для участия в системе госзакупок. Но в разрезе количества участников для спецторгов в разрезе субъектов малого предпринимательства цифры тоже очень положительные. Мы готовы годовой мониторинг передать, чтобы посмотреть, с цифрами ознакомиться.

И в качестве ремарки по импортозамещению. Здесь нужно отметить, что здесь, наверное, чуть полегче, потому что это не норма закона прямого действия, то есть этот перечень номенклатур программного обеспечения и оборудования — это все же акты правительства, и у нас есть механизм, который позволяет оперативно при необходимости эти акты поправить. Поэтому, если есть проблемы, то можно все отработать оперативно.

А.С. КРАСКО

И у меня сразу вопрос, я не знаю, может быть, Вам или нет.

Мы столкнулись с такой интересной ситуацией, что у нас реестр поставщиков, отечественных производителей... А это правда, что для того, чтобы туда зайти, надо деньги заплатить?

Т.П. ДЕМИДОВА

Реестр ведется Министерством промышленности и торговли, это как раз в реализацию закона о промполитике. Есть порядок включения в реестр (постановлением правительства № 819 этот вопрос регулируется). Безусловно, там есть механизм, требующий анализа всей производственной мощности и базы, в основном это с участием специалистов Торгово-промышленной палаты проводится, соответственно, они выезжают, смотрят весь процесс, что на самом деле российские комплектующие, что на самом деле есть своя площадка производства. И за проведение и получение соответствующих документов, в том числе сертификатов, конечно, идет оплата со стороны рынка.

Есть информация со стороны участников, что это не для всех экономически выгодно, и есть еще информация, что процедуры по включению проходят очень долго и очень сложно. Соответствующий вопрос был предметом обсуждения в Правительстве Российской Федерации, в Аппарате Правительства. И в настоящее время в рамках принятых решений Министерству промышленности и торговли дано поручение представить предложения по оптимизации и упрощению этого механизма, потому что странная вещь: например, есть такая позиция, как щебень, у нас есть масса предприятий, кто производит соответствующую продукцию, но ни одного предприятия пока в реестре нет. Наверное, не очень удобно, что-то не очень выгодно. Поэтому, безусловно, система будет требовать наладки и с этой точки зрения, и по итогам года, я думаю, что правительством будет еще рассматриваться вопрос корректировки самого перечня.

Здесь нужно сказать, что опять же ориентир на импортозамещение у нас не приобретает какие-то сумасшедшие масштабы, потому что мы делаем первый шаг, смотрим, как это все начнет работать, потому что это первый шаг и для заказчиков, и для участников.

Сейчас не вводится никакой ответственности за несоблюдение соответствующего положения, потому что по итогу такого эксперимента, такого пробного шага, безусловно, будет отлаживаться система, и вот такие жесткие меры ответственности только уже будут вводиться при наличии выстроенного механизма, когда мы уже будем знать все тонкие места и сможем их урегулировать.

А.С. КРАСКО

Спасибо большое.

Слово предоставляется Александру Тихоновичу Шамрину, первому проректору национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Александр Тихонович, прошу Вас.

А.Т. ШАМРИН

Я абсолютно согласен и с Александром Сергеевичем, и с Татьяной Павловной, что роль госзакупок НИИ высока и, более того, возросла в ходе пандемии, поскольку мы знаем, что коммерческий сектор в какой-то степени даже остановился, но государство, собственно, бизнесу подставило в этом смысле плечо. И мы видим, что уже расходы на госзакупки совокупно и по № 44, и № 123 составляют около трети ВВП страны.

Что касается того, что происходит с контрактной системой. Одним из таких индикаторов является индикатор конкуренции. Мы видим, что конкуренция, к сожалению, ниже, чем та, что была в № 94-ФЗ, но это, в общем, дискуссионный вопрос, хорошо или плохо, когда три участника, или восемь, или десять... Понятно, что чем больше, тем лучше, но если вы обратите внимание на правые нижние два графика, вы увидите, что несостоявшихся торгов 67 процентов. И, соответственно, мы видим, что неконкурентный сектор увеличивается именно из-за того, что торги не состоятся. При этом если мы посмотрим на то, какова картина у субъектов № 223, то мы увидим, что там практически в два раза меньше несостоявшихся торгов. То есть мы считаем, что условия для конкуренции у субъектов № 223 существенно выше.

Когда мы говорим о том, что несостоявшиеся торги приводят к присуждению контракта иным образом, то мы анализировали экспертно и увидели, что по году мы теряем просто только из-за того, что торги не состоялись, где-то 5,6 млрд рублей. Только стоимость процедур проведенных, но не давших результат.

Вот если посмотрим, что происходит вокруг, то мы видим, что Россия, к сожалению, существенно впереди по доли неконкурентного сектора по сравнению с показателями хотя бы других европейских стран. Тут, в общем, видно, что кратно. Почему? Мы полагаем, что прежде всего это аукционный крен. Мы должны признать, что глубоко это явление мы не исследовали, но мы натолкнулись на интересную особенность: чем выше активность, скажем, в развитии аукционов как инструмента размещения торгов, тем выше неконкурентный сектор. Вы это видите по этим графикам.

Мы попытались проанализировать и выдвинуть ряд гипотез, почему. Прежде всего, мы считаем, что аукционный крен растет или падает, так сказать, агрегатно из-за того, что динамично меняется место закупок на строительство, либо они попадают в аукционный перечень, либо они из этого перечня так или иначе исключаются.

Вы видите самый крайний правый столбец, когда в 2020 году из аукционного перечня мы выявили стройку и сразу же мы увидели, что доля несостоявшихся уменьшается.

Аукционный крен растет в зависимости от принятия норм, направленных на расширение случаев использования или упрощения проведения электронных аукционов. Здесь то же самое, мы видим, как эти процессы связаны. Но повторюсь, что мы сейчас увидели это явление и нам (экспертам) предстоит более детально, внимательно разобраться с этим, чтобы, извините, по этой температуре все-таки говорить о болезни. Но надо сказать, что федеральный закон № 44-ФЗ, да, безусловно, он подвергается критике, справедливой критике. Но, например, когда речь идет о стандартных товарах, то федеральный закон № 44-ФЗ весьма эффективен. И мы видим здесь и уровень конкуренции выше в среднем, по сравнению с, допустим, в среднем по закупкам федерального закона № 44-ФЗ.

Вот, например, если мы говорим о нестандартных благах (например, дорожное строительство), то здесь, к сожалению, нельзя говорить об успешном применении федерального закона № 44-ФЗ, из чего мы делаем следующий вывод, что закон должен быть проще, но закон должен быть сложнее, как это ни парадоксально. Потому что мы говорим о разных категориях закупаемых товаров, работ и услуг, и для одних эти процедуры должны быть проще, а для других они должны быть сложнее с точки зрения предоставления возможности заказчику добавиться финального качества.

Пожалуйста, пример, который, к сожалению, активно обсуждается всеми. В федеральном законе № 44-ФЗ несостоявшиеся закупки по лекарствам (а как мы понимаем, это закупка сложной продукции). Мы имели долю несостоявшихся закупок 97 процентов. Правда, надо опять оговориться. Ну, мы представляем науку, поэтому мы должны оговориться, что эта цифра включает в себя не только проблему сложности администрирования, сложности торгов, но и ту ситуацию, которая тогда сложилась на рынке. Вы помните об этом и помните о некоторых подозрениях на определенные сговоры, на попытки рынка навязывать свои цены. Это тоже было. Здесь, конечно, мы видим свою задачу — понять, сколько в этой цифре процедуры, сколько в этой цифре рыночной конъюнктуры. Но тем не менее эта цифра заставляет задуматься, и мы ее все-таки считаем неким сигналом к тому, чтобы внимательно анализировать эту ситуацию.

Что мы предлагаем? Мы последовательно... Ну, смотрите, с нашей точки зрения, эволюция законодательства о госзакупках выглядела примерно следующим образом. Сначала была проселочная дорога, регулируемая указом президента. Потом появился федеральный закон № 94-ФЗ весьма позитивный. Но сама структура его, структура ограничений, которые в нем были, привела к тому, что это был автомобиль, который на этой дороге все время ехал медленно и буксовал, появилась колея федерального закона № 94-ФЗ. И мы все глубже и глубже в эту колею погружались. Соответственно, как вырваться из этой колеи? Появился федеральный закон № 44-ФЗ. И мы думали, что мы выпрыгнули из колеи федерального закона № 94-ФЗ.

Но сейчас что происходит? Мы по очень многому перечню вопросов снова попадаем в колею федерального закона № 94-ФЗ на другом качественном уровне, я согласен. Но даже Татьяна Павловна, выступая...

И, кстати говоря, большое спасибо Минфину, Татьяне Павловне лично. Много сделано хорошего. У меня 10 минут (я бы минут 40 говорил про хорошее), поэтому я вынужден отделаться только этой фразой.

Татьяна Павловна говорила о процедуре, все 300 страниц текста о процедуре. Правильно, но кроме процедуры нам нужно помнить о конечной цели этого закона.

Соответственно, мы предлагали, всегда предлагаем и будем предлагать дальше, наполняя наше предложение все большим содержанием, все-таки вернуться к принципам контрактной системы, которые были заложены, кстати говоря, в самом начале разработки федерального закона № 44-ФЗ.

Это принцип презумпции доверия к заказчику, потому что если этого нет, то заказчику легче выполнить процедуру, а что завяли гвоздики, его не интересует, он процедуру выполнил.

Следующее — это профессионализм заказчика. Кстати говоря, это очень серьезный вопрос. Сегодня совокупность норм закона об образовании и закона № 44 приводит к тому, что покупаешь корочку в переходе, и ты — госзакупщик. И это проблема не только та, что мы получаем плохих сотрудников, это проблема, что плохой сотрудник, он реплицирует на то, что он делает, свое отношение к труду. И соответственно то, что Александр Сергеевич сказал, благосостояние, это уже никого не беспокоит.

Дальше — принцип информационной открытости контрактной системы. В этом вопросе серьезные подвижки есть, но есть чем заниматься. Потому что аналитические возможности единой информационной системы, прямо скажем, не раскрыты полностью. Тем более что несколько лет назад, вы помните, была упразднена статистика по госзакупкам. И единственным источником информации для государства, для бизнеса, для общества является единая информационная система. А, как вы понимаете, ехать по горной дороге с закрытыми глазами вообще сложновато, хотя приборы могут нам говорить: налево, направо, газ, тормоз. Соответственно, информационная открытость — это очень важный элемент управления и совершенствования контрактной системы.

Следующее — это принцип обеспечения конкуренции, в составе которой лежит качественное управление конкуренцией. В чем смысл? Мы обращаем внимание, что опять же не экономия ради экономии, не конкуренция ради конкуренции, а конкуренция профессиональных поставщиков между собой, то есть управление конкуренцией. В какой-то степени надо признать, что законопроект упомянутый пытается ответить на этот вопрос, но, к сожалению, всего лишь пытается.

Следующее — это возможность дифференциации применяемых процедур и правил в зависимости от специфики деятельности. Этот принцип, если хотите, направлен на то, чтобы развязать заказчику руки. Вот было сказано, что этот законопроект упраздняет двухэтапные торги. С нашей точки зрения, необходимости как бы отрубания этого способа закупки нет. С одной стороны, да, он невелик по объему. Но, с другой стороны, я покажу вам на примере, он достаточно эффективен.

Следующее — это принцип эффективности и результативности обеспечения госнужд. Здесь хотелось бы обратить внимание, что дух и буква закона № 44 направлены не столько на эффективность закупки как процедуры, сколько на эффективность удовлетворения госнужды, то есть ответа на вопрос — насколько полезно для общества наше государство. И впервые поставлен был вопрос в законе,

впервые это было прописано так определенно. Более того, эти полномочия находятся в компетенции Счетной палаты. И были поправки соответствующие в закон о Счетной палате. Но, я с сожалением должен констатировать, Счетная палата не справилась с этим вопросом, при всем моем уважении. В течение уже многих лет инструментария по оценке финальной эффективности нет. Да, это сложный процесс. Да, в мире мало примеров этого. Но, надо сказать, мы и по организации закупок уникальная страна, такой системы, как наша, нет ни у кого. Соответственно, мы вправе ожидать, что уникальность системы будет адекватна уникальности инструментов управления.

Здесь такая как бы декларация нашего подхода, который базируется на качестве, издержках и прозрачности. Соответственно, в определенной степени этот слайд повторяет предыдущий.

А вот пример, к сожалению, здесь очень много фактологической информации, но смысл заключается в том, что это пример двухэтапных торгов, которые проводили субъекты закона № 223.

Причем закупка осуществлялась, в общем, достаточно стандартного товара — это закупка угля. Так вот, двухэтапные торги позволили сэкономить 20 процентов закупки, при том что цены этого товара достаточно определенные на рынке иногда бывают. И правильно Татьяна Павловна говорила, иногда, бывает, заказчики либо цену задирают, либо цену занижают, не имея возможности базироваться на рыночной информации. Вот этот пример как раз говорит о том, что рыночная информация была в избытке, но за счет того, что сначала была определена структура закупки по лотам, по логистике, по ставке и прочее, и прочее, и на втором этапе уже эти лоты отработали и дали закупочный результат, привело к тому, что мы получили эти 20 процентов.

Но еще, безусловно, можно говорить и о других способах закупки, но применительно к двухэтапным торгам я просто хочу сказать, в том, что их мало применяют, также кроется и тот факт, что закупщик не хочет рисковать. Он не хочет создавать для себя проблемы. Лучше выйти на аукцион и купить что, как говорится, получится по самой низкой цене. А если бы мы создали условия для закупщика, в которых он все-таки отвечал за конечную эффективность, и предоставили ему необходимый для этого инструментарий, то тогда, может быть, глядишь, и более сложные процедуры закупок, такие как, например, двухэтапный конкурс, более широко применялись.

Собственно, у меня все. В завершение я хотел бы сказать, что, действительно, Минфин сделал многое. Мы считаем, что одним из серьезных прорывов в развитии контрактной системы стал каталог, который, безусловно, растет трудно, тяжело, но без него управлять невозможно в принципе. И в этом смысле по сравнению с Минэкономразвития, которое, к сожалению, провалило эту работу в свое время, Минфин с этой работой справляется. Поэтому есть надежда, что Минфин и правительство услышат мнение экспертов, и в более широком смысле мы будем совершенствовать контрактную систему.

А.С. КРАСКО

Спасибо, Александр Тихонович.

Как раз мы очень хорошо закончили на Счетной палате. Поэтому Алексей Александрович Галкин, начальник инспекции по контролю за эффективностью контактной системы.

А.А. ГАЛКИН

Добрый день, уважаемые коллеги! Приятно здесь присутствовать, пообсуждать, подискутировать, в чем-то можно согласиться, в чем-то можно не согласиться с выступающими. Для Счетной палаты по итогам, скажем так, всех последних лет мы фиксируем, что, к сожалению, нарушения по всем направлениям контрольных органов как казначейства, так и ФАС, так и Счетной палаты не снижаются. Но в то же время нарушения переходят в другую плоскость: нарушения процедурного контроля больше переходят в нарушения финансового характера.

По итогам 2020 года Счетная палата выявила нарушений более чем на 100 млрд рублей, и 80 процентов этих нарушений по объему занимают нарушения, связанные с обоснованием начальной (максимальной) цены контракта. Естественно, мы понимаем, что как заказчики обоснуют начальную максимальную цену, так потом и пойдет. Экономия, неэкономия, эффективность исполнения контракта, неэффективность... Соответственно, стоит напомнить о том, что в законе № 44 для обоснования начальной (максимальной) цены контракта есть методические рекомендации, которые были изданы еще в далеком 2013 году приказом Министерства экономического развития.

В настоящее время, как мне известно, Минфин разрабатывает новые методические рекомендации (проект приказа висит на сайте regulation.gov.ru), но пока мы не видели конечной редакции. Соответственно, от качества новых методических рекомендаций либо этого акта зависит то, как в дальнейшем будет развиваться это направление по начальной (максимальной) цене.

Следующий факт, который хотелось бы подчеркнуть, — то, что в законе (Александр Тихонович сказал) есть принцип эффективности и результативности. С нашей точки зрения, этот принцип — спящий и не раскрывает, как его реализовать. В статье о мониторинге закупок тоже сказано о том, что регулятор должен давать свою эффективность закупок, но, к сожалению, за последние много лет многие пытались делать свою работу по определению, что же такое эффективность и результативность закупок, но ни к чему конкретному это не привело.

В то же время опрос заказчиков, который проводила Счетная палата совместно с другими, показывает, что главное для заказчиков и для поставщиков при оценке эффективности — это упор на качество поставляемой продукции. В соответствии с этим Счетная палата при реализации своих полномочий, когда выходит на проверки, сталкивается с тем, как оценивать эффективность закупочной деятельности заказчиков. Мы посмотрели для примера, как реализовывают свою эффективность закупок, по каким критериям, наши федеральные органы исполнительной власти, ГРБС. И, соответственно, поручение для оценки эффективности было закреплено в указе президента № 618 от 2017 года, чтобы они разработали свои показатели эффективности.

У многих (как говорится, кто в лес, кто по дрова) многие показатели варьируются — от 1 до 44 показателей. У многих встречаются показатели даже такие, как освоение бюджетных средств, то есть они считают свои критерии эффективности как один из показателей освоения бюджетных средств. Ну, это спорный вопрос, что этот показатель тоже должен быть. Но должен быть комплексный критерий оценки эффективности по всем показателям.

У многих ФОИВ в показатели зашита, естественно, экономия. То есть многие показывают экономию по закупкам более 20 процентов по итогам года, в то же время эти же ФОИВ показывают, что у них очень большая доля расторгнутых контрактов в этом же году. То есть о чем это свидетельствует? Неправильно обосновали цену — соответственно, пришли недобросовестные поставщики, потом они не смогли исполнять свой контракт — соответственно, ФОИВ вынужден с ними расторгать контракт и заключать по новой, начинать новую процедуру. То есть фактически эффективность здесь играет низкую роль.

В соответствии с этим, с нашей точки зрения, работа по оценке эффективности и результативности все-таки должна продолжаться. Все-таки это сложный процесс, он, может быть, не на один год, но его нужно начать, совместно с ними обсуждать и прийти каким-то критериям, как эффективность и результативность осуществлять. Потому что, еще раз повторю, у нас для проверки, когда мы выходим, есть свои стандарты по оценке эффективности и результативности, но, когда мы приходим на проверку, у заказчиков свои критерии оценки эффективности. Соответственно, потом возникают дискуссионные вопросы с заказчиком, кто и по каким документам должен его проверять — либо мы по своим, либо мы должны ориентироваться на его. Соответственно, когда нет итога — общего понимания, не получается качественно со стороны заказчика делать свою работу, а у нас — эффективно проводить свои проверки.

Ну и скажу, что сейчас все больше тренд на риск-ориентированный подход (и казначейство разрабатывает, и мы в Счетной палате используем этот подход).

Потому что нужно стремиться выявлять риски заказчиков, где могут быть нарушения, и их изначально пресекать, чтобы не допускать, скажем так, необоснованных бюджетных расходов, чем потом по факту спорить с заказчиком, чтобы он эти деньги, которые неэффективно расходовал, вернул в бюджет.

Кратко остановлюсь тоже на рейтинге поставщиков. Очень дискуссионный вопрос был. К законопроекту в первом чтении... там эта норма была. Соответственно, после этого очень много было дискуссионных вопросов на всех площадках: нужна она, не нужна, рейтинг поставщиков, что это такое, как его считать.

Ко второму чтению все-таки из поправок правительства эта норма была вычеркнута. Как показывает практика, многие заказчики в корпоративном секторе используют в своих системах рейтингование поставщиков для того, чтобы изначально к ним приходили более, скажем, качественные поставщики, которые могут оказывать качественные услуги, поставлять качественный товар, выполнять качественные работы. И, соответственно, эти поставщики изначально должны проверяться по определенным комплексным критериям и показателям справедливым, чтобы других не ущемлять. И чем выше показатель, тем выше у них будет проходной балл при закупках.

Но эта система... скажем так, рейтинг сейчас во всем мире применяется, и в банковской сфере применяется, при заказе такси применяется. То есть все зависит от рейтинга как водителя, так и от рейтинга пассажира. Чем выше рейтинг, тем качественнее вы получите услугу.

Поэтому, с моей личной точки зрения, считаю, что в этом направлении есть куда дальше развиваться. Конечно, не в этом законопроекте, а в дальнейшем можно совместно с вами, со всеми заинтересованными лицами это направление развивать. Спасибо большое.

А.С. КРАСКО

В связи с выступлением Алексея Александровича у меня вопрос, Александр Тихонович, к Вам.

Алексей Александрович сказал о том, что причиной увеличения и роста количества расторжений контракта является неправильное определение изначальной максимальной цены, основной причиной, возможной причиной, ну, гипотеза такая. Насколько это так?

А.Т. ШАМРИН

Дело в том, что у такого явления, как расторжение контрактов, есть очень много причин. Одна из них, безусловно, — некорректное определение начальной максимальной цены. Но я бы даже сказал, что это не первая причина. Почему? Во-первых, потому что, идя на торги, предприниматель сам оценивает свои предпринимательские риски. И он уже просчитал возможность выполнить этот контракт. И часто с нами играет злую шутку конъюнктура рынка, а не то, что, стартуя, участники торгов, участники контракта, заказчик и поставщик, не просчитали свои риски. Последний пример: больше 100 процентов рост цены на арматуру. У меня контракт строительный, арматуры у меня много там, и я должен как-то решить этот вопрос. И бывают случаи, когда предприниматель говорит: извините, не могу. А заказчик говорит: я тоже не могу, потому что по 44-му я цену изменить не могу. Там, кроме планграфика, есть так называемый... Вот Татьяна Павловна говорила о бюджетных обязательствах. У меня денег нет из бюджета, где мне их брать? А если и пытаться найти эти деньги, то точно в следующем бюджетном цикле. Ну, просто так устроено планирование. И это, кстати говоря, сплошь и рядом. Но есть еще масса других причин, почему контракты расторгаются, в том числе, кстати говоря, я должен заметить, ведь Высшая школа экономики — тоже субъект закупочной деятельности, как и Совет Федерации. И та проблема, с которой столкнулся Совет Федерации, мы сталкиваемся каждодневно. И я вам должен заметить, что 70 процентов контрактов на ремонтные работы, которые заключаются в результате аукционов, мы расторгаем. Потому что приходит недобросовестный поставщик. Примеров много: они хватают эти контракты, набирают их в корзину, предположение, что они эту строительную бригаду будут туда-сюда переставлять, создавая впечатление, что ремонтные работы ведутся. Но проблема заключается в том, что у нас сезонная деятельность. Либо к 1 сентября, либо к 1 декабря. У нас такого не бывает, чтобы учебные аудитории были готовы к 1 декабря. Кому они нужны? Потому что студенты первого курса должны сесть 1 сентября туда. Соответственно, мы очень строги по отношению к поставщикам и не можем допустить уточнение сроков выполнения контракта. А сплошь и рядом, к сожалению, вот такие низкокачественные поставщики приходят к нам, побеждают по цене, и расторгается контракт. Еще много всяких причин расторжения контрактов. Но все-таки я считаю, что главная причина — это все-таки причина низкого качества поставщика, который сумел доказать, что он за бесплатно горы свернет.

Т.П. ДЕМИДОВА

По статистике и по мониторингу, который проводится, у нас из общей доли расторгнутых контрактов 96 процентов расторгаются по соглашению сторон. Здесь есть и объективные причины, когда изменились обстоятельства либо условия, тем более это

2020 год, когда у нас были в ряде субъектов ограничения по передвижению на территории субъекта, когда были закрыты границы, невозможно было получить товар, вывезти товар либо его принять для дальнейшего производства своей продукции. Что важно отметить? 96 процентов по соглашению сторон. Вот мы сейчас в аргументации слышим две причины: первое — какие-то объективные причины. Второе — приходят хулиганы. То есть заказчику проще расторгнуть по соглашению сторон, отказаться от исполнения контракта, не идти по процедуре включения в реестр недобросовестных поставщиков, тем самым снимая с этого поставщика все последствия, предусмотренные законом негативные факторы. То есть если бы это было бы одностороннее расторжение, то этот участник вошел бы в реестр недобросовестных поставщиков и два года как минимум он не вышел бы больше ни к кому: ни к этому же заказчику, ни к какому-то другому.

Кроме того, еще все аффилированные с ним компании тоже не смогли прийти.

Но заказчик выбирает другую тему. Он говорит: «Я по соглашению сторон с ним разошелся, пусть он идет туда». Здесь объективно, соответственно, причина...

А.Е. ПЕТРОВ

Без штрафных санкций для заказчика...

Т.П. ДЕМИДОВА

Нет, а штрафных санкций ни там, ни там нет, просто вопрос, соответственно, сроков, механизма, насколько это легко и просто и что же будет дальше, если я расторгну контракт.

При этом нужно обратить внимание, что в действующей конструкции последствия для такого одностороннего расторжения контракта для заказчика сложнее, то есть он должен заново на всю сложную процедуру пойти и соответственно контрактиться. А последними изменениями была предусмотрена возможность предложить исполнение этого контракта тому лицу, кто был определен вторым по результатам процедур, но с пропорциональным снижением выполненных работ, если они выполняются. Если не выполнил ничего — расторгается с непосредственным исполнителем и направляется предложение второму.

Но процедура расторжения контракта у нас, по сути, в ряде случаев (с рассмотрением, с расторжением) была такая очень сложная и затяжная. Сейчас, опять же возвращаясь к оптимизационной тематике, мы эту тематику, во-первых, автоматизируем. То есть это позволяет решить вопрос с претензионной перепиской. То есть возникали же еще вопросы, а правильно расторгается контракт или неправильно, лицо получило уведомление, что он хулиганит, либо нет, была у него возможность для принятия каких-то действий либо нет, либо это злонамеренные действия заказчика, потому что у него выиграл не тот, которого он хотел. Он хотел заключить контракт с другим, а тут раз — и конкурент победил. Значит, надо его отодвинуть и быстренько законтрактоваться со своим. То есть там же тоже еще и такая есть конъюнктура. Поэтому здесь на любую ситуацию нужно смотреть с разных сторон, тут нет односторонней ситуации.

Первое — все автоматизируется, вся претензионная переписка будет, соответственно, в единой информационной системе, и любой контролер может

посмотреть, а что же было основанием, как это все происходило. И сокращается срок в том числе для рассмотрения реестра недобросовестных поставщиков.

И второй знаменатель — автоматизация направления сведений. То есть как только заказчик принял решение о расторжении, вместе с протоколом одновременно формируется автоматически, соответственно, уведомление и направляется информация в контрольные органы для включения в реестр недобросовестных поставщиков. Поэтому здесь такая двоякая сторона. То есть мы говорим: «К нам приходят хулиганы», но мы не делаем ничего, чтобы этих хулиганов наказать, потому что мы решаем свою частную тематику, связанную со своим исполнением контракта. Мы свою тематику решили, а этот хулиган у нас пошел к следующему заказчику еще, еще и еще. То есть вот такая проблематика существует. Поэтому здесь все же опять комплексная необходимость решения вопроса.

И на что хочется еще обратить внимание — на рейтинг деловой репутации. Рейтинг деловой репутации — весомая вещь. У нас есть ГОСТ, который позволяет оценить, принятый. И официально я могу сказать, что многие заказчики по госзакупкам... У нас уже сейчас есть, например, для конкурса критерий качества и квалификации участника. Используют как раз положения этого ГОСТ. Вопрос, что же нужно туда добавлять и нужно ли вообще это делать, — это, наверное, такой двоякий вопрос. Потому что все то, что сейчас, например, коллеги из Счетной палаты предлагают, можно автоматизировать в рамках действующих норм. То есть мы что хотим посмотреть? Хотим посмотреть количество контрактов участника закупки? Можем разместить. Соответственно, это уже есть, все уже автоматизировано, все сведено. Сколько было штрафов, сколько было пеней — это все сейчас есть в единой информационной системе в открытом доступе. Это все можно сделать в тестовом режиме, не вводя сразу норму, которую мы не будем понимать, как она сейчас у нас действует. То есть сначала нужно реализовывать, посмотреть, как это все работает, как это все функционирует, какие есть нюансы, и после этого уже, наверное, принимать вот эти звездочки, не звездочки. Потому что все же у нас-то не такие — мы заказываем и ручки, и карандаши, но есть и другие более важные, существенные предметы закупок. Поэтому просто для того, чтобы это звучало красиво, — наверное, не совсем корректно закон, соответственно, менять.

И в части открытости есть еще один нюанс. Александр Тихонович сказал, что должно быть открыто и прозрачно. Вы знаете, у нас есть нюансы, которыми мы изменили направления политики в этой сфере буквально несколько лет назад. Потому что, безусловно, все было ориентировано на открытость и прозрачность, но потом случилось изменение внешней экономики, в отношении нас и наших компаний, и даже трех одних из крупнейших заказчиков, в числе которых Министерство обороны, были применены санкции. Возникает вопрос: мы хотим всем все рассказать, для того чтобы просто каждый мог посмотреть, или все же мы хотим обеспечить в том числе и защиту своих экономических интересов?

Поэтому сейчас относительно вопроса открытия информации я могу сказать, что очень аккуратно к нему нужно относиться. Безусловно, вся эта информация есть в единой информационной системе, но доступ к этой информации сейчас категоризируется. То есть контрольные органы, органы аудита, безусловно, могут получить всю необходимую информацию. А все, что касается открытой, публичной плоскости, все то, что влияет на экономику процесса (например, нужно посмотреть,

по какой цене отторговались, как происходил аукцион), — это все можно будет посмотреть, за исключением одного «но». Например, это наименования этих компаний.

Потому что если вы — сторонняя организация, неважно, как называется эта компания, вам нужно посмотреть (и интересно посмотреть) по самой процедуре. То есть эта информация в открытом доступе сохраняется.

Реестр банковских гарантий — мы тоже перевели в закрытый контур ровно из-за того, что есть риски экономических последствий сохранения открытого доступа к этой информации. Поэтому открытость — это хорошо, но наша система госзакупок оказалась самой открытой из всех систем госзакупок, которые действовали на территории, наверное, всего мира.

А.Т. ШАМРИН

Буквально реплику... К сожалению, надо признать тот факт, что если мы позволяем рост субъективного фактора в принятии решений заказчиком, ну, то есть чтобы он сам принял... Он говорит (условно, конечно, очень-очень схематично): «Вот я покупаю этот стол, я знаю, что он служит долго», — это надо чем-то уравнивать. Почему? Потому что если это не уравновесить, то субъективизм рано или поздно, а скорее всего — рано, приводит к тому, что заказчик начинает реализовывать свою деятельность в своих интересах. И вот одна из краеугольных концепций закона № 44, когда он создавался, как раз была в том, что мы сознательно расширяем границы субъективных решений заказчика, но уравниваем это тем, что (назовем это так) общество в целом, бизнес, общественные организации имеют право на обратную связь. И тогда можно говорить о том, что общество в определенной степени берет на себя задачу государства по информсменту. То есть это так называемый, если хотите, краудсорсинг. Почему? Потому что... Вот было сказано, что речь идет об аудиторах государственных, о Счетной палате, о правоохранительных органах, но у нас нет столько правоохранительных органов, чтобы они внимательно, извините за выражение, копались в каждой сделке при высоком уровне субъективности принятия решений заказчиком. Если заказчик принимает решение строго — всё на аукцион, там копать нечего, а если заказчик принимает решение, допустим, по упомянутому двухэтапному конкурсу, когда субъективность высока, то здесь надо понять, а кто контролирует, кто проверит его добросовестность. Да, мы говорим, что он добросовестен, но он должен знать, что, как Вы правильно сказали, существуют правила дорожного движения, существуют определенные ограничения. Так вот если мы отходим от принципа открытости (я как раз имел в виду именно это), то тогда большое сомнение в том, не появляются ли большие, коррупционные в том числе, риски, когда мы увеличиваем субъективность решений заказчика. Вот тут вопрос, понимаете? Я прошу извинить, но это важно.

Т.П. ДЕМИДОВА

Александр Тихонович, здесь важно отметить, что об этом закрытии, то есть о предмете, речи вообще никогда не велось и не ведется. Закрытие происходит точечных вещей, по факту, соответственно, это закрытие — ну (как сказать?), персонализация конкретного лица и конкретных взаимоотношений. То есть эта вещь остается в закрытом контуре. Все остальное, то, что важно для общественности, и то, что необходимо для общественного обсуждения, безусловно, остается в открытом контуре. Только здесь, знаете, какой нюанс? Опять же мы, делая одно хорошо, сделаем перекося в другую сторону.

Мы сделали общественное обсуждение и общественное обжалование, в результате мы теперь боремся с этими жалобщиками, которые теперь обжалуют всё, нигде не принимают участие, просто срывают закупки. То есть мы теперь начинаем в другую сторону выстраивать... Поэтому механизм, конечно, должен быть такой — на поиски баланса интересов, потому что, делая хорошо всем, с одной стороны, но ущемляя других — с другой, мы потом начинаем исправлять ситуацию ровно в противоположную сторону.

А.С. КРАСКО

Спасибо, Татьяна Павловна.

Я хочу предоставить слово Льву Николаевичу Шляхову, заместителю руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.

Л.Н. ШЛЯХОВ

Спасибо, Александр Сергеевич.

Да, я представляю аппарат комитета, который в Совете Федерации отвечает как раз таки за этот закон, за прохождение в верхней палате.

Собственно говоря, участвуем активно в этом процессе законодательном и, в общем-то, испытываем все эти метания и трепетания. Татьяна Павловна хорошо очень сказала про баланс интересов. Вот мы в комитете за баланс интересов, и в результате выработки этого баланса... подход к повышению эффективности федерального закона № 44.

Да, еще отмечу, что этот вопрос курирует и определяет политику у нас Николай Андреевич Журавлёв, очень активный член комитета, он же заместитель Председателя Совета Федерации.

Собственно говоря, что еще хотелось бы сказать? Что все претензии по поводу эффективности, неэффективности, процентов 80, наверное, связывают со сложностью системы этой, сложность воспринимается некой неэффективностью. Но надо признать, что сложность обусловлена сложностью предмета регулирования и множеством интересов, которые сплетаются при госзакупках, — это и интерес заказчика, и интерес исполнителя, и не всегда они являются добросовестными. Поэтому, конечно, законом хочется формализовать это, и не всегда это получается.

Еще один был аргумент в части неэффективности — это увеличение закупок у едпоставщика. Но при этом почему-то мы иногда забываем, в том числе и в парламенте, что большую часть инициатив по поводу расширения круга едпоставщиков... выступают депутаты, сенаторы. Была бы воля Минфина, так он бы вообще статью 93 упразднил, скорее всего. Собственно говоря, статья 93 и нивелирует некие неэффективности, которые, может быть, и есть в федеральном законе № 44, за счет упрощения процедур закупки.

Мы в комитете выступаем за поэтапное, последовательное реформирование этого федерального закона № 44 во взаимодействии с правительством. Собственно говоря, трехэтапные вот эти оптимизационные пакеты, которые прошли за последние несколько лет (и сейчас мы на пороге принятия третьего пакета находимся), говорят о том, что мы эту цель пытаемся достичь.

Хотелось бы поддержать позицию, высказанную Александром Тихоновичем и комитетом, в части расширения и большего доверия к заказчику — то, что, может быть, нам предстоит. То есть мы двигались всегда к зажиму, именно немного

подозревая больше заказчиков в субъективности, но, наверное, уже встает вопрос о том, чтобы немножко эти оковы разжать.

Ну и также мне представляется правильной идея, заключающаяся в том, что надо, может быть, все-таки сохранить большую вариативность способов закупки. Хотя на самом деле в данном предложении, которое сейчас находится у нас на рассмотрении, идет резкое сокращение способов. Может быть, этим самым мы зажимаем себя, и какие-то возможности повышения эффективности могут уйти. Но это, наверное, следующий этап.

Что надо еще отметить? Вот этим не последним, но третьим оптимизационным пакетом мы на самом деле завершаем этот этап электронизации закупок. И, как Татьяна Павловна сказала, надежду на качественное улучшение эффективности закона № 44 с этим связываем.

Надо сказать, что когда только он поступил к нам так же, как в Государственную Думу, то у нас непростые были переговоры с Минфином. Николай Андреевич Журавлёв проводил достаточно много совещаний. Совет Федерации обозначал свои принципиальные позиции, связанные с поправками к этому законопроекту. В результате мы нашли общие точки соприкосновения, и также надо поблагодарить, наверное, Минфин в части поддержки наших предложений. Будем надеяться, что во втором чтении, когда оно состоится в Государственной Думе, наши позиции будут поддержаны. Чего они касаются? Они касаются в первую очередь временного сокращения статус-кво в части единственного поставщика на региональном уровне. Это было связано с большим валом обращений субъектов по поводу как раз таки закупок лекарственных средств и последующим нахождением решения этой проблемы уже в профильном законодательстве.

Следующая позиция — это... Может быть, она не так пока даже тем, кто видел эти поправки, воспринята, но она достаточно революционная. В процессе обсуждения даже сразу не верилось, что Минфин поддержит, — это сокращение сроков оплаты по контрактам заказчикам, причем существенное, для малого и среднего бизнеса и для других исполнителей с 30 до 15 и с 15 пошагово до 7. Также это следующая позиция, которая прозвучала недавно на обсуждении в Совете Федерации с участием Валентины Ивановны по поводу научных кадров, по поводу возможности увеличения затрат на НИОКР в пределах 30 процентов и по срокам исполнения НИОКР при условии соблюдения определенных процедур. Это тоже важная была позиция, высказанная профильным комитетом в Совете Федерации, она тоже нашла свою поддержку.

Ну и последняя позиция — это в части совершенствования офсетных контрактов в части услуг. Тоже нас Минфин в этом, по крайней мере предварительно, поддержал. Будем надеяться, что в Государственной Думе реализуются наши инициативы.

Что еще хотелось бы сказать в части... ну, может быть, на перспективу или вообще работы в контрактной... Большое значение имеет профессионализм контрактных служб, особенно на региональном уровне. Это тоже, мне кажется, Минфин должен... эту работу он проводит, но как-то усилить ее, чтобы... Потому что даже те законодательные предложения, которые к нам поступают иногда, разбиваются в части просто непонимания каких-то норм или же непонимания процедур, которые уже заложены в № 44-ФЗ, и могут использоваться, но просто не читаются на местах.

Собственно говоря, что еще хотелось сказать? Комитет готов к рассмотрению вот этого последнего оптимизационного проекта в Совете Федерации, несмотря на вот такие сжатые сроки. Безусловно, это будет зависеть от позиции Государственной Думы, насколько они смогут оперативно вот эти поправки, огромный массив поправок, который сейчас существует, их обработать и принять этот закон.

Также хотел отметить, в поправках правительства очень важный элемент есть, который реализует послание президента, — это по поводу поддержки МСП. Мы безоговорочно поддерживаем.

Поэтому спасибо за оперативность отработки этой позиции, потому что мы ее также заявляли и всегда, вы знаете, в своих решениях поддерживали.

Собственно говоря, хочу завершить, что этот предмет в постоянном поле зрения. И мы поставили в план на осень проведение заседания «круглого стола». Поэтому приглашаю всех участников нынешнего мероприятия для участия на осенней сессии в обсуждении, чтобы искать какие-то компромиссы.

А.С. КРАСКО

Спасибо огромное, Лев Николаевич.

Я хотел бы предоставить слово Ольге Александровне Беляевой, главному научному сотруднику отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Прошу Вас, Ольга Александровна.

О.А. БЕЛЯЕВА

Спасибо.

Уважаемый Александр Сергеевич, уважаемые коллеги! Благодарю за приглашение, мне это очень приятно и полезно, естественно, для моей работы.

Сразу же объясню, чем я занимаюсь. Институт законодательства — это не просто какой-то НИИ и я не просто какой-то эксперт, а мы являемся единственным научным институтом, который, согласно регламенту правительства, — обязательный пункт согласования всех законопроектов, и этого в том числе. И я, соответственно, исполнитель.

Конечно же, когда он в прошлом году появился, этот оптимизационный законопроект, и у вас, и у меня, мне кажется, у любого человека первая реакция — это отторжение. Потому что 318 страниц чистого текста, сразу же возникают вопросы: а действительно ли это то слово, которое использовано в названии, оптимизация ли это или что-то еще? Но скажу, что с точки зрения юридической техники не все так страшно.

Потому что, если говорить о смысле, о сути этого законопроекта, я думаю, там все-таки 100 страниц, а не 318. Потому что мы с сотрудниками, с Татьяной Павловной в рабочем режиме все прошлое лето этим занимались. И на самом деле там просто использована такая техника изложения норм, когда даже если в норме меняется что-то небольшое, можно написать «после слова такого-то вставить слово такое-то», а можно написать «пункт такой-то изложить в следующей редакции», из-за этого будет объем. И этот прием в юридической технике был выработан тоже не случайно, потому что так лучше воспринимается, просто листами излагать сутевые нормы, чтобы для правоприменителя это было удобно.

У нас было много возражений в отношении этого законопроекта, но эффективная слаженная работа института и Минфина позволила нам к октябрю прошлого года выйти

на практически полностью согласованные позиции, оставалось три категорических замечания. Но я хочу сказать, что по состоянию на понедельник, на 31 мая (я не случайно эту дату называю — это дата заседания КЗД, которая рассматривала поправки к поправкам), я могу подтвердить, что институт говорит, что замечаний больше нет.

То есть у нас оставалось принципиальное разногласие, но я бы сказала, что даже не с Минфином, потому что идея этой нормы принадлежала ФАС, о рейтинге деловой репутации. Мы категорически против, потому что дело тут не в примерах того, что кто-то использует, такси использует, все считают, все хотят надежных партнеров, дело вообще не в этом.

Я юрист, поэтому я говорю как юрист. Закон о контрактной системе основан на принципах, и это очень важно, потому что это не просто декларативные нормы, а так повелось, что в нашей правовой системе принципы всегда имеют очень высокую степень формализации. И у нас одним из главных принципов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции, который говорит, что любое лицо может стать поставщиком для госнужд. То есть мы говорим, система прозрачная, система открытая, мы не скрываем, как тратятся бюджетные деньги. В соответствии с законом, пожалуйста, приходите, участвуйте, выигрывайте, исполняйте.

Понимаете, мы априори говорим: все поставщики хорошие, а кто ошибся, что-то сделал не так — того в «черный список», в реестр недобросовестных.

То есть у нас регулирование сейчас очень понятно: черное — белое. В белом все, дальше допустил ошибку, уходишь в черный список на два года. Потом, опять же, возвращаешься.

И получается, у нас априори мы считаем, что потенциальные поставщики у нас хорошие, добросовестные и поэтому внутри вот этого белого листа, я полагаю, рейтинговать никого не только не нужно, а это будет противоречие закону и противоречие руководящему принципу нашей контрактной системы закупок.

По поводу того, что мы живем в «минном поле изменений». Мне очень понравилось, Александр Сергеевич, Ваше сравнение. Я полностью согласна. Да, конечно, это так. И изменения эти, они все более носят такой инструктивный характер, и мы все видим, что закон уже на федеральный закон мало похож, он больше похож на инструкцию, но смотрите, что интересно, поскольку я все-таки ученый, я могу рассказать вам очень интересную вещь. Если изучать российское право XIX века, когда законодательство о казенных подрядах и поставках достигло высочайшей степени систематизации, было то же самое, и российские цивилисты — ученые XIX века писали, что есть законы, законы, а есть часть свода законов Российской Империи, вот эти законы о казенных поставках, но это не закон, это инструкция. То есть это нормально.

Я считаю, что закупочная система должна все-таки демонстрировать высочайшую степень формализма, и мы от этого никуда не уйдем, поэтому, да, это необычный федеральный закон, он весьма детализированный и такой инструктивный.

По поводу поправок к поправкам я сказала. Всё. У нас больше никаких возражений нет. Все поправки прекрасны. Конечно, знакомиться с ними тяжело, но это наша работа, мы, юристы, с карандашом все это вычитываем.

По поводу... такие замечания у меня есть... Я потом свою основную идею скажу. Несколько размышлений по поводу выступлений предыдущих коллег. Да, действительно, у нас система демонстрирует сейчас аукционный крен. Мы проходили

несколько этапов развития закупочной системы. Это и конкурсная система, о которой сейчас уже никто не вспоминает, когда кроме конкурсов ничего не проводили. Потом постепенно вот эта широкая палитра, которая давалась законом № 94. Потом начался аукционный крен и сейчас мы его наблюдаем. Вот его все критикуют, причем тут каждый эксперт, у нас вообще вся страна экспертов, все всё знают.

Вот дети в школе отравились. Кто виноват? Аукцион. Да. И с экранов телевизора все рассказывают: вот если бы то был конкурс, тогда дети бы не отравились в школе и система школьного питания была бы у нас идеальной. Но мне представляется, что здесь причинно-следственной связи никакой нет. Я очень много думала об этом и пришла к выводу, что все-таки нет вот этого мостика между видом процедуры и эффективным исполнением госконтракта. Объясню — почему?

Можно заключить контракт по процедуре закупки у единственного, и он будет прекрасным образом исполнен. Можно провести аукцион, и он будет не исполнен. И ровно так же наоборот. Мы проведем закупку у единственного и ничего не получим, и с аукционом наоборот получим эффективную закупку.

Я не знаю, как этот мостик... я пока не придумала, как этот мостик провести, но вижу, что точной причинно-следственной связи процедура закупки не дает в отношении результативности этой закупки.

Полностью поддерживаю, конечно же, принцип презумпции доверия к заказчику и хочу сказать, что нашему законодательству этот принцип хорошо известен. Учитывая, что федеральный закон № 44-ФЗ основывается также и на положениях Гражданского кодекса, и вообще закупочные отношения в динамике процедуры и исполнения контракта — это, конечно, гражданские отношения. И скажу, что у нас презумпция добросовестности возведена также и в принципы гражданского права (статья 10 Гражданского кодекса). Я полностью согласна, что неплохо было бы, возможно, продублировать эту презумпцию, но, опять же, как юрист, я могу сказать, мы не должны все возможное включать именно в один федеральный закон. У нас законодательство разветвленное, и поэтому, поскольку ГК это тоже часть контрактной системы, в любом случае она базируется на этом кодифицированном акте.

Я думаю, что нужно просто не дополнительный принцип формулировать, а как раз таки учитывать, что это и есть одно из основных начал нашего гражданского законодательства.

Не соглашусь, что требует доработки принцип профессионализма заказчика, потому что все-таки корочка в переходе — это прошлый век. И закон об образовании тоже не стоит на месте. У нас есть новый информационный ресурс, и все удостоверения о повышении квалификации и профпереподготовке обязательно в нем регистрируются. Поэтому это ресурс, который обладает свойством публичной достоверности, легко можно проверить, действительно ли это настоящее удостоверение о повышении квалификации. Я думаю, с этим все не так плохо.

И, конечно, полностью согласна, что у нас, мне кажется, понятие конкуренции в настоящее время воспринимается в обществе как-то не так. Не присутствующие, присутствующие, наоборот, говорили о том, что нужно говорить о другой конкуренции — об управлении конкуренцией. В понимании обывателя конкуренция — это цифра. Вот если на процедуре было два участника — это бледно, а если 22 — молодцы, какая конкурентная закупка. Но это же не имеет никакого отношения к эффективности.

Потому что 22, они мало того, что могут заявиться, они еще и скинут цену, и еще будет демпинг на процедуре. Но надо ли нам это?

Прекрасный пример, Александр Сергеевич, с завядшими гвоздиками. А я думаю, каждый из нас, а мы тоже работаем по закону № 44, я — председатель единой комиссии по закупкам своего института, и мы тоже проходили засохшие бутерброды, баннеры, которые напечатаны с орфографическими ошибками, но зато большая конкуренция и большая скидка в цене.

То есть согласна с Татьяной Павловной, мне кажется, что оценка эффективности — это какая-то огромная, многомерная модель, а конкуренция — это не цифра, потому что конкурировать должны, конечно, добросовестные, кто потенциально способен исполнять контракт. Потому что если мы только к цифре все сведем, то к нам будут, как и бывает, какие-то фейковые компании приходить. Ну а толку-то от этого? Толку от этого никакого нет.

Ну и какая, значит, у меня идея. Сразу скажу, я не претендую на оригинальность, дело не в оригинальности. Мы знаем, что все события развиваются циклично. Вот то, что мы сейчас с вами обсуждаем, все это было ровно в 2010 году, когда закон № 94-ФЗ — плохой, ситуация вышла за грань разумного, все отменить, написать новый закон.

Сейчас у нас даже есть структуры, которые готовы профинансировать работу ученых по написанию нового закона. Они меня тоже звали, тоже звали: «Вот давайте к нам в команду». Я говорю: «Не получится. Я не разделяю ваши позиции. Я не считаю, что проблемы решаются заменой одного закона на другой». Более того, я считаю, что даже поправка в закон, она должна приниматься ну только на крайний случай, ну когда мы уже никак не можем никаким толкованием, в том числе и системным, уяснить, как нам разрешить конкретную ситуацию, ну тогда ладно. Тогда начинаем резать норму или создавать какую-то новую норму. То есть это какие-то вот такие должны быть уже крайние ситуации.

А тут получается, понимаете, какая-то политическая такая обстановка еще нагнетается. Все вешают ярлыки на закон № 44: вот закон плохой, закон плохой, закон плохой. Но подождите, может быть мы требуем от закона роли, которую он вообще не должен выполнять. Ведь смысл-то качественного регулирования не только в хорошем законе, по-моему, Бисмарк говорил о значении хороших законов в руках дураков. Наверное, все-таки дело еще в так называемом легализме, то есть как этот закон соблюдается. А когда люди его повсеместно саботируют и когда, понимаете, вот эта идея сейчас, которая ну просто на всех площадках обсуждается, что давайте отменим закон № 44-ФЗ для закупок реагентов и расходных материалов для научных исследований. А почему это, интересно? Почему? То есть можно очень много возразить по этому поводу. А мы не хотим вот работать как все. А почему вы не хотите работать? Тут очень много вопросов возникает.

И поэтому я считаю, что общество-то, оно само во многом виновато и требует от закона чего-то такого. Но ведь его надо соблюдать. Ну, это так же, как Уголовный кодекс: сколько туда ни пиши составов преступлений, преступность все равно существует. То есть я к чему говорю, мы все равно должны закупки регулировать в любом случае. Мы даже не должны рассуждать о возможности отмены закона, да это и невозможно.

Бюджетные средства, конечно же, должны контролироваться, конечно же, должен быть прозрачный процесс. Но больше вопросов люди, мне кажется, должны задавать

себе. Я вам процитирую, как-то общалась с народом, задают вопрос — я объясняю, что вот так надо поступить, такая-то статья закона. Они мне говорят: «Ольга Александровна, это теория, на практике все не так». Я говорю: «То есть вы теорией закон называете, а практика — это как им надо». Поняли? То есть это саботирование применения закона, я считаю, главная наша общественная проблема, и надо честно об этом сказать.

Идея моя какая? Неоригинальная. Три года назад об этом сама же Валентина Ивановна и говорила. То есть сейчас, конечно, ее позиция категоричная, а вот три года назад она озвучивала позицию о том, что надо бы нам ввести мораторий. И, по-моему, это даже звучало на Совете законодателей. И это прекрасная идея. Более того, частично эта идея уже есть в законе № 44, это статья о том, что поправка, принятая до осени, вступает в силу с 1 января следующего года, а поправка в закон, принятая осенью текущего года, через один год. Это очень правильно с точки зрения процедуры, с точки зрения юридической теории. Потому что закон максимально процедурный, поэтому нужно действительно, чтобы поправки (мы их называем на сленге «спящие нормы») сначала спали, к ним все готовились, а потом они просыпались, и мы бы уже использовали их в действии.

А что если пойти дальше? Это очень хорошая норма. Но что если пойти нам дальше и установить мораторий в качестве эксперимента, экспериментального правового режима? Я не говорю надолго, я предлагаю на бюджетный год как эксперимент. Чтобы мы год законтрактовались и знали, что в течение года мы живем по этим же правилам и не ожидают нас никакие изменения. Я полагаю, что попробовать это в качестве эксперимента было бы неплохо.

Ну, а так мы поддерживаем Минфин в оптимизационном законопроекте.

Спасибо большое.

А.С. КРАСКО

Спасибо огромное, Ольга Александровна.

Я хочу предоставить слово Екатерине Владимировне Поверенной, заведующей лабораторией, старшему научному сотруднику Научно-исследовательского института биомедицинской химии имени Ореховича, члену Координационного совета по делам молодежи в научной и образовательной сферах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.

Прошу Вас, Екатерина Владимировна.

Е.В. ПОВЕРЕННАЯ

Добрый день, уважаемые коллеги! Хотела бы поблагодарить вас за то, что пригласили на данное заседание, и еще раз обозначить те проблемы закупок в научной сфере, которые я озвучивала на парламентских слушаниях, где была как раз таки критика федерального закона № 44.

И сразу же ответ Ольге Александровне: мы не предлагаем все отменить и, соответственно, сделать науку полностью неконтролируемой, но (что прозвучало) я понимаю, что в рамках госзакупок доля закупок в научной сфере небольшая, но критичная. Потому что наука у нас находится на передовой, от науки постоянно требуют выполнения чего-то нового, прорывного.

Ситуация с COVID-19, когда потребовались и разработка системы, и разработка вакцин, показала очень ярко, что это требует на самом деле работы не одного

института, а работы многих институтов, и, соответственно, нужны и лабораторные животные, на которых будут тестироваться вакцины, и пробирки, и пипетки, и реактивы, и все остальное. И требуются очень краткие сроки. То есть не то что мы готовы ждать месяц, два, три. Наука — это та область, где у нас время — это критический и лимитирующий фактор.

В связи с этим, что касается федерального закона № 44, есть момент, который тут не прозвучал, но на самом деле очень сильно звучал как раз на парламентских слушаниях (в том числе Трубников Георгий Владимирович об этом также говорил), — что у нас сложность в закупке оборудования, которое не имеет эквивалентов, то есть уникального оборудования, которое вот только было разработано, только для него есть какая-то методика, оно находится на передовой. Соответственно, другие производители, или в принципе другие инженеры, или научные организации, еще не вышли на этот уровень и не повторили технологию. Такое оборудование очень сложно закупить.

Можно сказать, что по букве закона, да, есть какая-то процедура, которая позволяет это сделать, но, к сожалению, это тот случай, когда теория с практикой расходятся. На практике очень сложно это сделать. То есть на практике все равно требуется конкурсная процедура, для того чтобы организация была спокойна, чтобы это провести правильно и получить оборудование. Для ученых, для нас как конечного пользователя критично, чтобы это был официальный дистрибьютор, который, соответственно, и поставит мне это оборудование, и наладит его, введет в эксплуатацию, и будет техническая поддержка. Потому что все новое, естественно, находится в стадии немножко экспериментального. Наука вся экспериментальная. Соответственно, вот эта норма в том числе на 300 страницах поправок (мне коллеги помогали, мы смотрели), к сожалению, никак не обозначена. И это касается как нашего оборудования, так и иностранного оборудования — тут неважно, тут сам принцип в том, что во всем, что касается уникальности (вернее, не имеющего эквивалентов, как меня правильно поправляют), у нас сложность.

Второй момент, с которым мы сейчас столкнулись, с этого года, — это нацрежим. Очень часто, даже если что-то есть российское, в упомянутом ранее реестре Минпромторга этого нет. И для нас это автоматически означает, что оно становится иностранным. Мы должны получать разрешение Минпромторга — плюс два месяца к доставке.

Опять-таки, чем неудобен закон № 44 для конечного пользователя? Естественно, мы приходим в контрактную службу, говорим: «Нам нужны конкретно вот эти пробирки» (потому что я знаю, что эта пробирка на центрифуге не развалится, не завалит мой эксперимент и будет все хорошо). Контрактная служба говорит: «Мы не можем прописать все условия, потому что это законом ограничено», то есть они должны давать относительно общую спецификацию. Дают относительно общую спецификацию, выигрывает кто-то, нам поставяет — не того качества. И, соответственно, большая партия находится у нас уже в неликвидке — мы заново идем в эту процедуру. В этом отношении для нас закон № 223 на самом деле попроще, удобнее: мы получаем то, что мы хотим.

То есть как конечный пользователь я являюсь заказчиком, и я знаю, что мне конкретно нужно, то есть мне нужно вот это, вот это, вот это и еще желательно сэкономить деньги, потому что обычно это грантовые деньги, естественно, мы все их считаем, потому что каждая копейка как бы критична. Ну и то, что отчасти связано с законом № 44, в принципе на самом деле все моменты связаны и не связаны с федеральным законом № 44, в том числе вот этот долгий срок поставки, который для

нас критичен, он еще в том числе регулируется как раз вот этой процедурой долгой, там и таможенное законодательство. В общем, там много-много тянется, я могу об этом тоже много очень говорить, но основные тезисы, которые бы я хотела подчеркнуть, если мы обсуждаем федеральный закон № 44 в рамках науки, еще раз подчеркиваю, маленький сектор, прекрасно мы понимаем, тот сектор, который проблемный и который всегда будет звучать, пока не решены эти проблемы о том, что закупка оборудования, не имеющего эквивалентов, и вот нацрежим, инструкции, которых еще нет. В частности, нацрежим, где мы как бы в том числе должны смотреть, что делают наши конкуренты, мир, или работа по тем же стандартам, чтобы наши работы также признавались. Мы не можем так вот строго этому следовать.

Вот так кратко хотелось обозначить.

А.С. КРАСКО

Спасибо огромное, Екатерина Владимировна.

Татьяна Павловна.

Т.П. ДЕМИДОВА

Комментарий готова дать.

Опять же не все так легко и просто. Понятно, что наука — это важное направление, никто с этим не спорит, все полностью согласны, поддерживают. Вот одна из последних поправок, предложенная Советом Федерации, касается возможности изменения как раз условий контрактов на НИР. То есть работа проводится, вопрос просто в следующем. Как уже говорила Ольга Александровна, не все проблемы нужно решать за счет закона № 44, потому что не все вопросы закон № 44 решает.

Прозвучало предложение, давайте мы предоставим возможность, какой-то упрощенный механизм закупки уникального оборудования. Концептуально возражений ни у кого нет, начинаем разбираться в деталях. А что такого уникального? А как его понять? А кто скажет, что это уникально? Потому что по большинству каких-то там технологий и процессов различные споры.

Вернемся к вакцинам. У нас есть три вакцины, они все разные. Вот есть свои особенности, тут лучше, там хуже, одни выбирают одну вакцину, другие выбирают другую вакцину. Потому что есть какие-то нюансы, которые каждый человек считает для себя важнее, то есть это выбор каждого человека. Здесь возникает вопрос уникальности оборудования. Вот насколько оно уникально? Оно уникально, потому что оно новое и интересно попробовать заказчику? Либо оно уникально, потому что на самом деле обладает какими-то такими специфическими свойствами, которые не может сделать никто? А может быть, оно уникально, потому что оно только появилось, а уже завтра есть, соответственно, аналог российский, но российский мы как-то не очень готовы брать. Понимаете, это тоже такой комплексный вопрос. Так же, как в системе образования. Вот у нас часто обсуждается сетевая, если я не ошибаюсь, форма обучения. То есть давайте тоже особенность введем. Давайте тогда начнем с профильного законодательства, давайте в профильном законодательстве урегулируем, что такое уникальное оборудование, как оно фиксируется. Например, по российской промышленности вопрос урегулирован. Есть вопрос, согласна полностью. Но тем не менее для закупок... Это же заказчик, это же контролер. Кроме того, что это заказчик, дальше придется контролировать... Вот к разговору о том, что не надо там детально

регулировать, давайте верить заказчику. Все верят заказчику. Дальше к заказчику приходит контролер. Норма не урегулирована, значит, возможно различное толкование. Как только различное толкование, значит, предписание, значит, штраф — это в лучшем случае, если мы не дойдем до больших сумм и каких-то негативных факторов.

Здесь то же самое. Есть реестр, включено в реестр, значит, российское, вопросов нет ни у контролеров, ни у заказчиков, ни у участников. Все понятно и все, соответственно, урегулировано. Как включается — это вопрос профильного законодательства. В этой части тоже готовы рассматривать, но это не поправка в закон № 44. Понимаете, в законе № 44 просто так отсутствующие в профильном законодательстве формулировки появиться не могут, поэтому, наверное, первоначально важно заняться правовым определением самого механизма, что это будет, как оно будет и как оно будет работать.

По пробиркам тоже страшные вещи я слышу, что вот нам нужна именно такая пробирка. Вопрос, наверное, опять же это не к закону № 44. Вчера буквально тоже в Совете Федерации было у нас совещание по вопросу оптимизационного законопроекта, тоже поднимался вопрос качества. Вопрос качества — это же не вопрос закона № 44, это вопрос вообще обращения товара на рынке. Мы же покупаем по закону № 44 то, что у нас допущено в обращении на территории Российской Федерации, то есть то, что покупается обычными людьми, то, что покупается обычными организациями. Тогда возникает вопрос, тогда стоит урегулировать, может быть, требования к этой продукции, какая она должна производиться, какие должны быть характеристики.

У нас есть механизмы, называются ГОСТ, стандарты. Давайте (есть предложение) стандартизируем и опишем, что для лабораторных исследований (они же разные бывают — где-то для химии, где-то для биологии, где-то для чего-то еще) применяются такие-то требования в силу закона. Если есть стандарт или если есть ГОСТ, он обязателен для применения заказчиком при осуществлении закупки, он обязателен для соблюдения поставщиками при поставке соответствующей продукции.

Хорошо, есть необходимость сертификации. Я просто не знаю, сертифицируются соответствующие...

Тоже можно этот вопрос проработать. То есть федеральный закон № 44-ФЗ — это же механизм, который содержит инструменты.

А дальше возникает вопрос, что у нас в начале на самом рынке, как происходит выпуск соответствующей продукции на рынок, не урегулирован, и, безусловно, не может появиться это урегулирование в середине. Потому что если нет требований к этой продукции для производства на территории Российской Федерации, оно не может неожиданно появиться в федеральном законе № 44-ФЗ, потому что эта продукция допущена на территорию Российской Федерации, допущена к обращению, эти пробирки соответствуют и нет никаких запретов, ограничений на урегулирование этого вопроса.

Даже по продуктам питания. Понимаете, у нас тоже звучит по продуктам питания.

Федеральный закон № 44-ФЗ плохой, потому что у нас некачественные продукты питания. Давайте посмотрим. У нас требования к продуктам питания, поставляемым даже в школьные учреждения, относительно недавно только появились. То есть у нас со времен Советского Союза, со времен прекращения его существования у нас пропали вот эти все, знаете, стол № 1, стол № 2, то есть калорийность, питание, белок, какие-то другие, взаимозаменяемые, в зависимости у кого что. У нас в этой части сейчас такой

детальной регламентации нет. Заказчик каждый закупает оснащение продуктами питания в зависимости от того, что он может с учетом своего бюджета, то есть стандартизации нет.

А.С. КРАСКО

Спасибо огромное.

Если позволите, Ольга Александровна. Сейчас мы уйдем в сторону. Мне кажется, что здесь тот самый момент, когда действительно я хочу еще раз подчеркнуть, что федеральный закон № 44-ФЗ — это регламент, это некая инструкция, и он не сможет ответить на такие частные вопросы. Я просто хочу сказать, что сегодня, вот сейчас, мне кажется, что у нас появилась роль этого закона как некоего локомотива, который за собой еще тянет проблемные вопросы. И здесь просто к тому, что здесь, к сожалению, нет Минпромторга, но у нас есть представитель Торгово-промышленной палаты практически, который, я думаю, нам здесь может тоже об этом интересно рассказать, как это все регулируется с позиции предпринимательства.

Я хотел бы предоставить слово Василию Викторовичу Ваюкину, управляющему партнеру ООО «Персональный налоговый менеджмент», члену Экспертного совета Торгово-промышленной палаты по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики.

Прошу Вас, Василий Викторович.

В.В. ВАЮКИН

Всех приветствую! Благодарю за предоставленную возможность. Я здесь, наверно, не как представитель Торгово-промышленной палаты, а все-таки выскажу свое мнение по многим вопросам.

Сегодня у меня буря была внутри эмоций относительно тех проблем, которые были обозначены. Самое страшное, на мой взгляд, — это формализм, формализм, который существует в практике применения. Начну с избитой фразы: все-таки у нас законы хорошие, но исполнение их оставляет желать лучшего. О формализме можно говорить, о тех частных случаях, которые на сегодняшний день существуют, но, на мой взгляд, отсутствуют ориентиры на экономию и на результат. И когда компания, которая участник госзакупок, готова предоставить лучший продукт, который есть даже в тех требованиях, на сегодняшний день он не проходит. Или требование было вроде бы усилить и улучшить обозначение вилки, тоже сегодня была неоднократно обозначена дорожная отрасль, будь то щебень, будь то оцинковка металла и так далее, когда вилка стоит от 80 до 200 микрон, и компания готова сделать намного лучший продукт и вынуждена в предоставлении документов указывать те критерии, показать, что мы можем сделать от 80 до 200, им отказывают, говорят, что надо было указать от 90. Или они указывают от 90 до 210, например, неправильно, надо было указать от 80 до 200. И вот на сегодняшний день таких случаев отказа в госконтрактах и участниках и так далее достаточно много. И вот этих формальных правил.

Так же, как и плотность, например, щебня, когда идет определение 1 200 килограммов на метр кубический, и компания готова предоставить намного более лучшую плотность, до полутора тысяч, нет, не проходит, хотя за те же деньги. То есть формальных оснований для нивелирования, отсеивания поставщиков достаточно много.

Почему я сказал о буре эмоций? Потому что проблемы знают, их слышат, видят, до них достучались и повторять я не хотел бы, что было сказано. Но мутит (извините за такое выражение) непосредственно сам заказчик, кому это надо, или же это недобросовестный поставщик. И, в конечном счете, устраняя как раз хулиганов, мы серьезный делаем удар по добросовестным поставщикам. Безусловно, понятно, что всем угодить просто не получится.

Сегодня также было сказано о рейтингах, когда говорят о том, что нужно предоставить количество проектов, как это правильно. Но вопрос такой: оценивают компании или оценивают эффективность специалистов? Например, те требования, которые закон предъявляет... А если молодая компания, она даже еще год не существует, но у нее высококвалифицированные специалисты, которые ушли из крупных компаний с огромными проектами и с огромным опытом работы, и она вся создана из этого. Нет, этот опыт не оценивается. Так, может быть, тогда шкалу именно эффективности разрабатывать с точки зрения прогрессивной ее, а не от или именно привязки к компании?

Следующий момент. А какие проблемы у нас существуют? В прошлом году компания, у нее по финишным документам расхождение было в 2 рубля за счет округления всех копеек. Но по документам с командировками, со всеми транспортными, со всеми другими расходами была потрачена не одна сотня. Из-за 2 рублей. Невозможно, потому что Счетная палата накажет, деньги не перечислит.

А какие проблемы на стыке законодательства происходят? У нас есть крупнейшие налогоплательщики, у них у каждого статус, они соответствуют, их в приказном, грубо говоря, порядке переводят из одной налоговой в другую налоговую, меняется КПП. Все, платежи не проходят. Нужно вносить изменения, дополнительное соглашение в госконтракт. Минимум два месяца на согласование. В итоге потом эта компания не соответствует тем критериям, ее обратно в другую налоговую. Опять КПП не соответствует. Мы только подписали допсоглашение, нас обратно. Что получилось? Семь месяцев компания сидела без денег. Она не может исполнять, она должна привлекать внешние денежные средства: кредиты и так далее.

Заложено это? Нет. Сегодня сказали, что бизнес сам оценивает свои риски. Да, безусловно. А когда идет удорожание, например, нужно обеспечить поставку щебня на какую-то площадку, идет ремонт дороги, делается крюк в 40–50 км, это в сметах заложено? Нет.

Так же с точки зрения проектных институтов, которые разрабатывают проектную документацию. Что мы видим? Что указана конкретная марка продукции, которую нужно использовать. Так и покупайте тогда у этого производителя. А когда компания либо готова давать лучше, или же, например, об этой производственной площадке этот проектный институт не знает? То есть компании все равно сейчас вынуждены, они договариваются с этими проектными институтами, чтобы их марка, их продукция была указана в этих актах. Но это же неправильно. А в конечном счете заказчик, который говорит, что я не могу отойти от этого всего. Я, конечно, не говорю о картельных сговорах и всем остальном, действительно много этих проблем. Но так или иначе они существуют.

На что еще хотелось бы обратить внимание? Сегодня уже было сказано по поводу направленности, обоснованности цены. Мы говорим, сегодня слышал, что да,

разрабатываются, действительно титанический труд, это не так просто — взять и написать законопроект или внести в него изменения. Это потрясающая работа. С таким уважением отношусь к людям, кто умеет это делать, талантливые. Но проблема вчера с тем же металлом, которая произошла. Буквально сегодня разговаривал. Контракт заключен в том году. Как можно заложить предпринимательский риск, когда идет такое удорожание на 20 процентов? Невозможно. И на сегодняшний день основная, на мой взгляд, проблема — это невозможность пересмотра контрактной цены. Нет гибкого подхода.

Татьяна Павловна сегодня прямо подчеркнула эту фразу, что жесткие требования. Действительно, жесткие. Извините, вы получаете бюджетные денежные средства. И государство не может просто так к ним относиться. Но, с другой стороны, почему сегодня ни разу не поднялся вопрос с точки зрения контрольно-надзорной деятельности. Правоохранительные органы... на сегодняшний день, если госконтракт, все знают, как он был получен. И сегодня все у нас идут статьи, которые возбуждаются, это по № 159. Ищут, рыщут и так далее. А когда у тебя несколько поставщиков, заказчики не начинают с тобой работать. А почему? У нас правоохранительные органы делают следующее: они делают рассылку всем твоим заказчикам и говорят о том, что обратите внимание на эту компанию, у них есть проблемы. А какие у них проблемы? А просто идет ОРМ, ну, оперативно-розыскные мероприятия. Эта проблема тоже существует, ее никак не сдвинешь. Пока на местах у нас люди не только не способны принимать решения и нести за них ответственность, и сегодня уже было сказано об обучении, о повышении профессионализма, я думаю, что мы будем постоянно такую историю получать.

Но надо отдать должное: закон № 44 дал серьезный толчок к развитию участия компаний из разных регионов. Со старым, конечно, законодательством такого не было. И сегодня это большой плюс. Но формализация правил, формальное отсеивание, они, конечно, представляют огромную проблему.

Безусловно, понимаем, что закон под всех не напишешь, под все случаи. Но и регулировать все не надо. Чем мы больше зарегулируем, тем мы больше будем двигаться по этим формальным основаниям. И в итоге сегодня сколько раз слышал, что ты не только должен понимать, заниматься бизнесом с точки зрения развития, качества, вложения в то, чтобы предоставить заказчику, но, выходя на госконтракт, ты должен понимать, какая у него там эффективность, а как она складывается, что мне нужно считать. Мне еще надо консалтеров нанять на столько, чтобы они мне все дали и уложили и помогли упаковать именно так, чтобы это соответствовало не только качеству и результативности, но еще соответствовало критериям как самого заказчика с точки зрения его эффективности, а также региональной эффективности. И поехали, поехали.

Вот эти индикаторы, индексы, которые у нас устанавливаются, они, конечно, существуют и серьезно влияют. Но и без них никуда нельзя. И здесь, конечно, как и везде, должен быть баланс частных и публичных интересов. И он должен быть соблюден жестко.

С точки зрения инноваций. У нас по НИОКР, НИР и всем остальным, так у нас только судебная практика и корректируется. И среди экспертов нет экспертов.

Одно учреждение так сказало, суд принял одну позицию, другое учреждение так сказало, а все, практика пошла. И здесь проблем много. Сколько у нас компаний

пострадало? На сегодняшний день невозможность исполнить и возложить все предпринимательские риски с точки зрения регулирования привела к следующему: у нас в банкротных делах на сегодняшний день полтора триллиона задолженности перед бюджетом — это катастрофическая цифра, а общая — один миллиард 800, точнее, полтора триллиона — это невозможность взыскания практически, а всего — 1,8. Это сумасшедшие цифры. Спасибо.

А.С. КРАСКО

Татьяна Павловна, пожалуйста.

Т.П. ДЕМИДОВА

Комментарий. Тоже, понимаете, очень хорошо, когда мы все вместе встречаемся и начинаем обсуждать, потому что очень много на одну и ту же проблематику разных точек зрения. В части изменения условий контракта в статье 95 предусмотрен закрытый перечень случаев. И в том числе вопрос, связанный с удорожанием в той ситуации, которая сейчас в сфере строительства, у нас есть несколько пунктов в соответствующей статье, которые позволяют принять решение. Единственный нюанс какой? А то, что не заказчик принимает решение, а принимает, соответственно, либо глава субъекта, либо глава муниципального образования, либо для федеральных нужд правительства. Это связано с чем? С тем, чтобы обеспечить соблюдение принципа эффективности расходов бюджета.

Мы можем изменять сколько угодно, вопрос: деньги где взять? То есть мы можем поднять все контракты, а дальше платить-то надо будет. Бюджета нет, значит, соответственно, нужно его как-то сбалансировать так, значит, где-то, скажем так, минимизировать затраты, перекинув, соответственно, сюда. И, безусловно, это без непосредственного участия бюджетодержателя сделать невозможно. Возникает вопрос в другом: почему заказчик не хочет идти к главе, не хочет идти, соответственно, обращаться в администрацию? Может быть, тоже недостаточно аргументировано такое изменение? Потому что либо стройка не настолько важна, то есть можно отказаться пока и перенести, соответственно, на какой-то другой период...

А что касается регулирования, я могу сказать, что Вы в своем выступлении сами себе противоречите. С одной стороны, Вы говорите, что диаметр шариков, гравия... то есть из-за этой тематики отклоняют, мучают и прочее. Я могу сказать, что у нас и таблицу цветности, и индекс пенетрации необходимо было прописать в составе заявки, указать температуру асфальта на момент его выгрузки в момент проведения ремонта. То есть размер гравия в асфальте... То есть, представляете, до чего заказчики у нас доходили, да?

А дальше возникает вопрос: это нужно регулировать законодательство или нет? Потому что аргумент заказчиков какой? Мы должны проверить надежность, достоверность и, вообще, что будет качественно, что люди понимают, что такое строительная таблица. То есть свел не туда, формулу не ту поставил, ой, просчитался — выходи из закупки, значит, ты не сможешь построить.

Долго-долго боролись. Единственное решение, которое нашлось, это законодательно прописать, если идет строительная работа на основании проектно-сметной документации, согласие участников выполнить соответствующие работы на основании этой проектно-

сметной документации является достаточным, чтобы больше не появлялось ни стеклошариков (их количества в дорожной разметке), ни гравия, то есть это все убрали.

Упало у нас качество строительства? Ничего не изменилось, понимаете? Даже не почувствовал рынок. Потому что этот вопрос должен, опять же, не описанием в заявке решаться, а решаться требованием СРО, контролем при исполнении контракта, госэкспертизой. То есть эти механизмы есть, они работают и действуют.

Поэтому когда мы говорим, что давайте мы не будем законодательно что-то регулировать, тут всегда есть тема, которую, безусловно, не стоит регулировать, и не надо лишний раз ставить какие-то барьеры и границы. Но есть ряд вещей, по которым практика показывает, что, к сожалению, пока это не появляется законодательно у нас, и суды потом долго разбираются, а можно это было либо нельзя, у нас контрольные органы, соответственно, потом долго работают, у нас всех заказчиков, соответственно, вызывают на эти комиссии, рынок не может себя реализовать, не может раскрыть свои возможности. Поэтому я бы, наверное, призывала к другому, что все поправки, которые вносятся, которые вводятся, должны быть аргументированы, взвешены и просчитаны экономически. А говорить из принципа, что они не нужны, наверное, не совсем корректно.

Здесь еще, наверное, с Ольгой Александровной немножко тоже поспорю относительно моратория. Ввести его можно, но это можно сделать только тогда, когда у нас стабильная экономическая ситуация и больше ничего не случается. Если бы мы шли по этому принципу в 2020 году, мы бы не сделали ничего, мы бы сорвали вообще все нужды и все, соответственно, потребности, потому что за 2020 год резко снизили экономическую нагрузку на участников закупок, что в том числе способствовало их участию, то есть размер обеспечения, размер всех плат, которые вносятся, возможность изменения условий контракта, то есть те вещи, на которые экстренно нужно было среагировать. То есть там ждать год мы не могли, соответственно, иначе мы бы получили совсем негативный фактор.

Поэтому, наверное, более корректный тезис я бы предложила на своей площадке, соответственно, это внесение изменений взвешенных, экономически обсчитанных.

А.С. КРАСКО

Спасибо огромное.

Я думаю, что у нас прошло очень серьезное, очень хорошее, качественное, на мой взгляд, обсуждение данной тематики. Мы сегодня с вами буквально за эти два с небольшим часа услышали и мнения от теории до регулятора, до правоприменения тех, на ком непосредственно это все закругляется, останавливается. Поэтому, коллеги, я благодарю вас всех за то, что вы приняли наше приглашение, за то, что мы очень качественно поработали. Я думаю, что наше Аналитическое управление все это обобщит, еще раз направит вам материалы, чтобы вы посмотрели, может быть, что-то мы упустили, поскольку я думаю, что впереди у нас серьезное обсуждение поправок, и я думаю, для нашего комитета это было бы очень хорошим подспорьем — материалы нашего сегодняшнего обсуждения.

Спасибо вам еще раз. Всего доброго.

Рекомендации семинара-совещания

Государственные закупки играют важную роль в российской экономике. Через систему закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд распределяются значительные финансовые ресурсы. Так, по итогам 2020 года было заключено контрактов на 8,9 трлн рублей (8,4% ВВП).

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) пришел на смену действовавшему ранее Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ).

Одной из основных причин разработки нового законодательства была необходимость регламентации всех этапов закупочной деятельности, что отсутствовало в ранее существовавшем законе. Новая система включает в себя регулирование деятельности заказчика с момента планирования закупок и проведения конкурентных процедур до момента заключения и исполнения контрактов, а также выполнения последующего мониторинга и аудита.

Закон № 44-ФЗ начал действовать с 1 января 2014 года и продолжает регулировать сферу госзакупок по сей день. В настоящее время выстроена единая правовая основа контрактной системы, в том числе разработан категориальный аппарат, сформированы базовые принципы, введены новые правила осуществления закупочных процедур.

Таким образом, можно говорить, что законодательство в сфере закупок за последние годы значительно развилось и усложнилось.

Несмотря на все очевидные положительные новации Закона № 44-ФЗ, в его адрес регулярно поступает много критики. И после нескольких лет работы выстроенная система закупок на практике показала наличие ряда существенных недостатков.

По итогам Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» Счетная палата Российской Федерации указала на фактическое отсутствие эффективной системы регулирования закупок. По мнению аудиторов, потенциал контрактной системы в полном объеме пока не раскрыт.

Было отмечено, что функционирование контрактной системы сосредоточено в основном на закупочных процедурах, что, по сути, не сильно отличается от ситуации, которая существовала до 2014 года, когда закупки осуществлялись на основе Закона № 94-ФЗ.

Несмотря на тенденцию роста объемов государственных закупок и ориентацию системы закупок на повышение их эффективности через увеличение конкуренции, на протяжении всего периода функционирования контрактной системы значимых изменений в показателях конкуренции и экономии не происходит.

Сохраняется существенная доля закупок у единственного поставщика. При этом более половины закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам несостоявшимися. Показательными являются и многочисленные

случаи нарушений, ежегодно выявляемые при осуществлении закупок и исполнении государственных контрактов.

При этом законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется нестабильностью и сложностью. В результате заказчики и поставщики сталкиваются с необходимостью быстро адаптироваться к новым правилам.

В целях совершенствования контрактной системы в сфере закупок регулярно готовились масштабные изменения в Закон № 44-ФЗ. Очередной оптимизационный пакет поправок недавно был принят Государственной Думой³⁷. Закон предусматривает комплексное совершенствование положений Закона № 44-ФЗ, включающее в себя более 50 существенных изменений по различным вопросам.

Участники семинара-совещания пришли к выводу, что ни действующее законодательство, ни предлагаемые изменения не исправляют всех недостатков контрактной системы.

По итогам обсуждения основных проблем правоприменения и путей совершенствования законодательства Российской Федерации о контрактной системе участники семинара-совещания **рекомендуют**:

- пересмотреть подход к понятию эффективности в сфере государственных и муниципальных закупок, сместив акцент от экономии бюджетных средств к качеству поставляемых товаров (выполняемых работ, услуг), а также пересмотреть существующие способы и порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов;

- в части борьбы с коррупцией в сфере закупок отойти от практики постоянного ужесточения ответственности, которая уже показала себя недостаточно эффективной. Внимание законодателя и правоприменителя должно быть сконцентрировано на внедрении превентивных мер (внутренний финансовый аудит, пересмотр инструментов сбора информации о коррупционных преступлениях, аннулирование контрактов, полученных через коррупционные схемы, с требованием о возмещении вреда);

- обеспечить снижение нагрузки на участников и заказчиков закупок посредством полного пересмотра имеющихся подзаконных актов, писем и разъяснений органов власти, их оптимизации и наполнения Закона № 44-ФЗ нормами прямого действия;

- решить рассогласованность практики органов власти и судов путем выработки однозначных и понятных правил организации закупочных процедур;

- вернуться к принципам контрактной системы, которые были заложены в самом начале разработки Закона № 44-ФЗ: принцип презумпции доверия к заказчику; принцип профессионализма заказчиков; принцип информационной открытости контрактной системы; принцип обеспечения конкуренции, в основе которого лежит качественное управление конкуренцией, а не ее механистическое увеличение; возможность дифференциации применяемых процедур и правил в зависимости от специфики деятельности заказчика; принцип эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд; принцип контроля результатов закупок, а не процедур;

- рассмотреть возможность сохранения двухэтапного конкурса;

³⁷ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесен Правительством Российской Федерации 26.01.2021, принят Государственной Думой 17.06.2021 (законопроект № 1100997-7).

- усилить работу по повышению квалификации сотрудников контрактных служб;
- ускорить разработку и принятие новых методических рекомендаций по определению начальной (максимальной) цены контракта;
- в качестве эксперимента рассмотреть возможность установления моратория на внесение изменений в Закон № 44-ФЗ продолжительностью один бюджетный год.

Материалы участников семинара-совещания

Закон о контрактной системе: от недостатков к построению новой модели³⁸

О.П. Франскевич,
начальник отдела экспертного обеспечения законодательной деятельности
Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации, в 2015–2017 годы— заместитель начальника Управления по борьбе
с картелями Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации.

А.В. Игошин,
начальник отдела методологии формирования системы обязательных требований
Департамента регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия
Министерства экономического развития Российской Федерации

Федеральный закон № 44-ФЗ о контрактной системе³⁹ пришел на смену действовавшему до 2014 года Закону № 94-ФЗ⁴⁰. Одной из основных причин разработки нового законодательства была необходимость регламентации всех этапов закупочной деятельности. Новая система включает в себя регулирование деятельности заказчика с момента планирования закупок и проведения конкурентных процедур до момента заключения и исполнения контрактов, а также выполнения последующего мониторинга и аудита.

Объем закупок по Закону № 44-ФЗ ежегодно растет. В 2020 году он составил 8,9 трлн рублей, что на 0,7 трлн рублей больше, чем в 2019 году. В 2020 году заключено 3,4 млн контрактов. Общий объем закупок по федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ⁴¹ ежегодно составляет более 28,9 трлн рублей.

Относительная экономия при заключении контрактов по Закону № 44-ФЗ за четыре года снизилась с 10,6% в 2016 году до 6,4% в 2020 году. В абсолютном выражении этот показатель в 2020 году составил 431,2 млрд рублей⁴².

Существующая система закупок на практике показала наличие ряда существенных недостатков. С учетом ежегодного увеличения затрат бюджетов всех уровней на государственные и муниципальные закупки, а также непосредственного влияния государственного заказа на развитие ряда стратегических отраслей экономики (строительство, поставка лекарственных средств и изделий медицинского назначения, продукции машиностроения и др.) проблема эффективности работы контрактной системы стоит особенно остро.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 1100997-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании

³⁸ Изложенная в статье позиция является экспертным мнением авторов и не отражает официальную позицию органов власти.

³⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴⁰ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

⁴¹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

⁴² Данные Единой информационной системы в сфере закупок.

утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (принят Государственной Думой в первом чтении 16.03.2021). Данный законопроект направлен на унификацию и упрощение контрактной системы, а также на сокращение сроков проведения закупочных процедур.

Так, например, законопроектом предлагается сократить виды конкурентных способов определения поставщика с 19 до 9, отменить требование о проведении повторных конкурентных процедур в случае признания первой закупки несостоявшейся и предоставить право заказчику сразу заключить контракт с единственным поставщиком, сократить сроки проведения конкурентных процедур.

В статье 1 Закона № 44-ФЗ одной из основных целей регулирования признается повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, под которыми понимается прежде всего экономия бюджетных средств.

К такому выводу также пришел Верховный Суд Российской Федерации, обращая внимание на то, что при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд основополагающим является эффективное, зачастую экономное расходование бюджетных средств⁴³.

При этом действующее законодательство содержит ряд противоречивых положений. Так, например, с одной стороны, целью контрактной системы является закупка товаров (работ, услуг) по наименьшей цене, с другой стороны, существующий механизм формирования начальных (максимальных) цен контрактов оставляет возможность завышения и манипулирования ценами, порядок осуществления закупок допускает обход конкурентных процедур и создает благоприятную среду для злоупотреблений заказчиками и участниками закупок.

Недостаточное регулирование вопросов обеспечения заказчика качественными результатами закупок в совокупности с существующими проблемами реализации цели эффективного расходования бюджетных средств нивелирует эффект от поступившей в бюджет экономии.

Ни действующее законодательство, ни предлагаемые к принятию изменения не решают следующих проблем контрактной системы.

1. Ценовой демпинг.

Сегодня законодательство о контрактной системе не содержит способов определения поставщиков, ориентированных на поставку качественного товара (выполнения работ, оказания услуг).

Основным конкурентным способом остается аукцион (в 2020 году доля аукционов составила 59% от общего объема контрактов), где победителем признается участник, предложивший наименьшую цену исполнения контракта, аналогичным образом проводится отбор победителя по запросу котировок.

По смыслу закона, способами определения поставщика, ориентированными не на снижение цены, а на предоставление наилучших условий исполнения контракта, являются конкурсы и запросы предложений. Однако проведение запроса предложений ограничено исчерпывающим перечнем случаев, определенных в Законе № 44-ФЗ, поэтому данный способ не может рассматриваться как основной.

⁴³ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

Установление Правительством Российской Федерации предельных величин значимости критериев оценки заявок участников конкурсов создало условия, при которых конкурс также становится ориентирован на максимальное снижение цены контракта, а не на предложение наилучших условий его исполнения по качеству товара (работ, услуг), используемых материалов, срокам, расширению гарантийных обязательств и исполнению контракта квалифицированным участником рынка⁴⁴.

Предельные величины значимости нестоимостных критериев оценки в конкурсе (качество, квалификация), предусмотренные Постановлением № 1085, значительно ниже стоимостных. При размещении конкурса по общим правилам значимость цены контракта составляет 60%, качества и квалификации — 40%.

Перечень видов товаров, работ, услуг, предусматривающих возможность заказчика установить значимость критериев качества и квалификации больше, чем цены, незначителен. К ним относятся:

- разработка документов, регламентирующих обучение, воспитание, контроль качества образования в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования;

- выполнение аварийно-спасательных работ;

- проведение реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, работ по реконструкции и ремонту, без выполнения которых невозможно проведение реставрации, при условии включения работ по реконструкции и ремонту в один предмет контракта (один лот) с реставрацией таких объектов, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов;

- оказание медицинских услуг, образовательных услуг (обучение, воспитание), юридических услуг;

- оказание услуг по проведению экспертизы, аудиторских услуг;

- оказание услуг специализированной организации;

- работы по созданию, развитию, обеспечению функционирования и обслуживанию государственных (муниципальных) информационных систем, официальных сайтов государственных (муниципальных) органов, учреждений;

- создание произведений литературы и искусства в отношении объектов (по ограниченному законом перечню);

- исполнение (как результат интеллектуальной деятельности), финансирование проката или показа национального фильма, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ.

Попытки точечного регулирования и внесения изменений в постановление не решают существующую проблему.

⁴⁴ Постановление Правительства от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

С точки зрения обеспечения надлежащего качества поставляемых товаров, выполняемых работ и услуг наибольшее значение имеют нестоимостные критерии оценки заявок участников закупок, которые позволяют оценить уровень профессиональной квалификации потенциального исполнителя, его опыт исполнения обязательств с аналогичным предметом.

Нестоимостными критериями оценки в Постановлении № 1085 признаются:

1. Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки.
2. Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Установление цены в качестве ключевого критерия оценки участников закупок создает прямые предпосылки для победы участников, предлагающих наименьшую цену контракта, но не обладающих необходимой квалификацией для надлежащего выполнения контракта, что ведет к поставкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг низкого качества.

По мнению экспертов НИУ «Высшая школа экономики», оценку эффективности государственных закупок необходимо осуществлять как с учетом стандартных показателей качества закупочной деятельности: уровень экономии и уровень конкуренции на торгах, — так и с использованием новых метрик: результативность закупок, качество контрактов и уровень несостоявшихся закупок⁴⁵.

Проектом федерального закона № 1100997-7 предлагается ввести рейтинг деловой репутации. Данное изменение по замыслу инициатора направлено на стимулирование поставщиков качественно исполнять государственные контракты, а также на снижение экономической нагрузки на участников закупок (например, на снижение размера обеспечения исполнения контракта). Вместе с тем законопроектом не предусмотрен прозрачный и понятный механизм реализации этих предложений. В связи с чем оценить целесообразность и эффективность введения рейтинга деловой репутации на сегодняшний день не представляется возможным.

Кроме того, сформировавшаяся к концу года экономия бюджетных средств в результате демпинга цены возвращается заказчиком в бюджет, либо высвободившиеся средства идут на новые закупки, ориентированные снова на получение экономии. Такая модель приводит, с одной стороны, к стремлению заказчика потратить все выделенные средства любыми способами, «иначе заберут и больше не дадут», с другой стороны, к увеличению количества закупок, результаты которых представляют низкую потребительскую ценность.

В связи с этим необходимо полностью пересмотреть подход к понятию эффективности в сфере государственных и муниципальных закупок. Акцент эффективности должен быть смещен от экономии бюджетных средств к качеству поставляемых товаров (выполняемых работ, услуг).

⁴⁵ О системе закупок в Российской Федерации — 2016. Ежегодный О-11 доклад [Текст] / К. И. Головщинский, Н.С. Маслова, М.С. Турчан, В. В. Джужома, Н. В. Еременко, Т.Р. Хафизов, рук. авт. колл. А. Т. Шамрин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 240, [2] с.

2. Нарушения и злоупотребления со стороны заказчиков и участников закупок (завышение цен, ограничение конкуренции, сговоры заказчика с участниками, картелизация закупок).

Нарушения в госзакупках со стороны заказчиков возникают как по причине злоупотреблений, так и в связи с отсутствием достаточных знаний и навыков сотрудников контрактной службы, а также стремлением заказчика преодолеть недостатки законодательства и получить качественный товар (работу, услугу) в короткие сроки.

По данным Счетной Палаты Российской Федерации, практически половина нарушений, которые ежегодно выявляет Счетная палата в сфере закупок, связана с обоснованием цены⁴⁶.

Завышение цен в совокупности с отсутствием ориентира на качество товаров (работ, услуг) ведет к покупке заказчиком товаров низкого качества по дорогой цене.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) выделен законодателем как приоритетный, однако на практике показал свою неэффективность. Потенциальные участники закупки заинтересованы в реализации своего товара (работ, услуг) по максимальной цене, поэтому при ответе на запросы заказчика стараются завысить цену. Чаще всего такое завышение встречается при формировании цен на работы и услуги. Нередки случаи, когда заказчик заранее договаривается с участниками рынка о ценах, которые они должны подать в коммерческих предложениях.

Формирование цен на основе ранее заключенных контрактов также имеет свои недостатки. Быстрое изменение структуры рынков и несоответствие реальной картины на рынке официальным данным может привести к установлению заниженной цены и, как следствие, несостоявшейся закупке.

Объем ежегодно выявляемых нарушений при формировании начальной (максимальной) цены контракта свидетельствует о необходимости пересмотра порядка и методов определения и обоснования цен, установленных законом № 44-ФЗ и методическими рекомендациями⁴⁷.

Еще одной важной проблемой являются факты ограничения конкуренции при проведении закупок.

В том же отчете Счетная палата указывает на то, что система государственных закупок характеризуется преобладанием неконкурентных способов закупок (около 70%), неизменным уровнем конкуренции (около трех заявок на лот) и недоверием участников рынка.

Основной причиной ограничения конкуренции со стороны заказчика продолжает являться сговор с одним или несколькими участниками рынка, который выражается в том числе в виде:

- разработки заказчиком документации под конкретного участника, а также разработки документации закупки самим участником;

⁴⁶ Отчет о работе по направлению аудита в сфере закупок, энергетического комплекса и СМИ Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году.

⁴⁷ Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контрактов, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

- неправомерного допуска к участию в закупке участников антиконкурентного соглашения либо неправомерного завышения рейтинга (баллов) при проведении процедуры оценки заявок участников конкурса;

- предоставления заказчиком информации о других участниках закупки;

- исполнения государственного (муниципального) контракта до проведения закупки, а также последующего изменения условий контракта⁴⁸.

Крайне негативное влияние на эффективность госзакупок оказывают картельные соглашения. Сегодня деятельность картелей распространяется не на единичные закупки, а, по сути, покрывает почти всю сферу государственных закупок. Картели все реже встречаются в их традиционной форме и эволюционируют в сложные соглашения, заключаемые устойчивыми группами лиц, заранее объединившихся для совершения антиконкурентных действий. Достижению целей противоправной деятельности картеля способствуют злоупотребления со стороны государственных заказчиков⁴⁹.

ФАС России ежегодно сообщает о сотнях выявленных антиконкурентных соглашений (в 2020 году антимонопольными органами вынесено 494 решения⁵⁰), большую часть из которых занимают сговоры на торгах. При этом почти половина соглашений действует на таких социально значимых рынках, как строительство, поставка лекарственных средств и продуктов питания.

По данным ФАС России, в сфере поставок фармацевтической и медицинской продукции в 2020 году возбуждено 74 дела, из них 58 по признакам заключения картелей на 2 651 аукционе, совокупная сумма начальных (максимальных) цен контрактов по которым составила более 7 млрд рублей.

Тенденции увеличения объемов закупок, подверженных картелям, свидетельствуют о низкой эффективности существующих мер противодействия данному виду нарушений.

Централизация закупок даст возможность сконцентрировать значительный объем закупочной деятельности в одной квалифицированной структуре. Такая мера также упростит контроль за закупочной деятельностью, создаст условия для более эффективного правоприменения.

В части борьбы с коррупцией в сфере закупок предлагается отойти от практики постоянного ужесточения ответственности, которая уже показала себя недостаточно эффективной. Внимание законодателя и правоприменителя должно быть сконцентрировано на внедрении превентивных мер (внутренний финансовый аудит, пересмотр инструментов сбора информации о коррупционных преступлениях (в том числе в рамках комплаенса), аннулирование контрактов, полученных через коррупционные схемы, с требованием о возмещении вреда).

Также необходимо пересмотреть существующие способы и порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов.

⁴⁸ Игошин А.В., Франскевич О.П. Антиконкурентные соглашения между заказчиками (организаторами торгов) и участниками торгов: особенности запрета и проблемы ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 2. С. 60–68.

⁴⁹ Кинев А.Ю., Франскевич О.П. Классификация антиконкурентных соглашений при проведении торгов // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017, № 3, с. 8–15; Франскевич О.П., Игошин А.В. О соучастии в картеле // Юрист. 2017. N 13. С. 4–10.

⁵⁰ По данным Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2020 году.

3. Отсутствие единства правоприменительной практики и методологии реализации контрольных полномочий на федеральном и региональном уровнях.

Рассогласованность норм права, а в ряде случаев и прямые коллизии законодательства и многочисленных подзаконных актов, разъяснений и писем органов власти, касающиеся регулирования контрактной системы, подкрепленные отсутствием единообразия правоприменительной и судебной практики, приводят к тому, что хозяйствующие субъекты не могут заранее дать надлежащую правовую оценку отдельным направлениям своей деятельности, так как не всегда понимают, какие именно действия могут быть расценены как нарушение.

Такая неопределенность также является следствием **наличия в законе большого объема отсылочных норм.**

Административные органы нередко в письмах, методических рекомендациях и специальных сообщениях выражают позицию по применению отдельных положений законодательства.

Несмотря на то, что указанные документы не носят нормативный характер и по своей природе не могут устанавливать правила и быть обязательными для применения, они фактически определяют и направляют правоприменительную практику. Верховный Суд Российской Федерации по этому вопросу также выделяет существенные признаки, характеризующие акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами:

- издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами;
- наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц⁵¹.

Распространение с января 2020 года новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-NCOV, и, как следствие, связанные с пандемией государственные меры предотвращения распространения инфекции поставили перед правоприменителем множество вопросов относительно возможности и порядка применения тех или иных законодательных норм. Все без исключения сферы общественных отношений и, соответственно, механизм регулирования таких отношений претерпели изменения.

В связи с чем у правоприменителя и участников экономической деятельности возникла потребность в разъяснении правил применения правовых норм с учетом изменившихся условий.

При осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд актуальным стал вопрос о характере новой действительности, при условии введения режимов самоизоляции, повышенной готовности в регионах без объявления режима чрезвычайной ситуации в стране и при условии признания режима повышенной готовности обстоятельством непреодолимой силы непосредственно актами региональной власти (из 85 актов о введении режима повышенной готовности только 43 признавали такую ситуацию обстоятельством непреодолимой силы).

⁵¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС «КонсультантПлюс».

Разъяснение вопроса осуществления закупок у единственного поставщика в условиях режима повышенной готовности даны в письмах Минфина России⁵², Минпромторга России⁵³ и ФАС России⁵⁴.

Несмотря на отсутствие единообразия при определении такого режима обстоятельством непреодолимой силы в регионах, в своих разъяснениях перечисленные органы власти признают сложившуюся ситуацию обстоятельством непреодолимой силы.

Такие выводы базируются на основах гражданского законодательства и содержании понятий чрезвычайности и непредотвратимости, раскрытых также в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации⁵⁵.

Таким образом, в ситуациях, требующих быстрого реагирования на изменяющуюся реальность, невозможности либо нецелесообразности урегулирования вопросов на законодательном уровне выражение официальной позиции административных органов может являться крайне полезным как для правоприменителей, так и для участников общественных отношений.

Однако стоит также отметить, что в ряде случаев административные органы при даче разъяснений выходят за пределы своих полномочий и фактически устанавливают требования, не предусмотренные законодательством.

Наглядно это иллюстрирует следующий пример.

Верховным Судом Российской Федерации⁵⁶ в декабре 2019 года отменены разъяснения ФАС России о положениях законодательства о контрактной системе в части заключения контракта с победителем, применяющим упрощенную систему налогообложения. При признании данных разъяснений недействующими суд указал на следующее:

- действующим законодательством ФАС России не наделена полномочиями давать разъяснения норм Закона о контрактной системе и налогового законодательства;
- ФАС России в письме фактически ввела новое нормативно-правовое регулирование, установив, что указание в проекте контракта вариативного условия о цене контракта «включая НДС/НДС не облагается» является обязательным и не зависит от волеизъявления заказчика, которое не соответствует действительному смыслу разъясняемых и иных положений Закона о контрактной системе;
- письмо направлено для использования в работе в подведомственные органы, указывает на необходимость учета изложенной в нем позиции при осуществлении

⁵² Письмо Минфина России от 19.03.2020 № 24-06-06/21324 «Об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при введении режима повышенной готовности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ Письмо Минпромторга России от 25.03.2020 № 20618/08 «О последствиях признания коронавирусной инфекции обстоятельством непреодолимой силы» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Письмо ФАС России от 18.03.2020 № ИА/21684/20 «Об условиях закупки товаров, работ у единственного поставщика в период пандемии коронавируса» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 19.03.2020 № АПЛ20-49 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2019 № АКПИ19-798, которым признано недействующим письмо ФАС России от 18.06.2019 № ИА/50880/19 «О разъяснении положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части заключения государственного контракта с победителем закупки, применяющим упрощенную систему налогообложения» // СПС «КонсультантПлюс».

территориальными органами ФАС России контроля за соблюдением законодательства, что свидетельствует о его нормативном характере.

Такие позиции административных органов крайне негативно сказываются на правоприменительной практике и ведут к дезориентации участников правоотношений, отсутствию единства правоприменения и судебной практики.

Создаваемая указанными факторами нагрузка на участников и заказчиков закупок может быть снижена посредством полного пересмотра имеющихся подзаконных актов, писем и разъяснений органов власти и наполнения Закона № 44-ФЗ нормами прямого действия.

Кроме того, рассогласованность практики органов власти и судов должна быть решена путем выработки однозначных и понятных правил организации закупочных процедур.

Наличие обозначенных проблем способствует снижению эффективности контрактной системы.

Научным и экспертным сообществом определяется ряд стратегических направлений совершенствования федерального законодательства о закупках.

Наиболее оптимальным и эффективным представляется вариант реструктуризации и дифференциации правовых норм, оптимизации массива подзаконных актов и выработки норм прямого действия, расширения возможностей института централизованных закупок и пересмотра действующей модели госзаказа в сторону повышения качества товаров (работ, услуг).

Неизменно высокая статистика о выявленных нарушениях в совокупности с незначительным уровнем экономии бюджетных средств свидетельствует о необходимости реформирования механизма определения цен и пересмотра мер, направленных на предупреждение и пресечение нарушений в сфере закупок.

Используемые государством механизмы публичных торгов должны базироваться на следующих признаках эффективности:

1. Высокое качество получаемого товара (результата работы, услуги).
2. Экономия времени (выход из бюрократической зависимости).
3. Экономия бюджетных средств.
4. Стимулирование развития участников рынка.
5. Снижение риска невыполнения условий контракта.
6. Прозрачность и рациональность управления государственным (муниципальным) имуществом.

Проблемы применения Закона о контрактной системе

*В.В. Ваюкин,
управляющий партнер ООО «Персональный налоговый менеджмент»,
член Экспертного совета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации
по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики*

В первую очередь необходимо отметить, что многие проблемы применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) обусловлены самой логикой закона, который ставит во главу угла борьбу с коррупцией, а не эффективность закупок. Сложность и запутанность процедур, несмотря на тотальный контроль, не только создают трудности применения Закона № 44-ФЗ как заказчиками, так и поставщиками, ведут к удорожанию закупок (а следовательно, и к дополнительным расходам бюджета), но и дают возможности для манипуляций и злоупотреблений.

Главными проблемами, по нашему мнению, являются следующие:

- 1) инициатор закупки готовит требования в документации под конкретных поставщиков;
- 2) объявляется максимальная цена — повышать ее нельзя;
- 3) возможность изменения условий контракта практически отсутствует;
- 4) картельный сговор.

1. Инициатор закупки готовит требования в документации под конкретных поставщиков

Сложность процедур дает возможность недобросовестным инициаторам закупки устанавливать ловушки — формальные, неисполнимые (или исполнимые только конкретным участником) требования, которые позволяют отсеять тех участников, с которыми такой инициатор закупки не вступил в сговор. Инициатор закупки достаточно часто формирует такие дискриминационные условия под определенного участника. Для этого есть следующие пути:

- инициатор закупки может прямо указать в тексте технической документации на конкретное наименование продукции, которая ему необходима, либо требования составляются таким образом, что под них подходит товар только одного производителя или имеющийся только у одного продавца. Продукция других участников просто не подходит под эти требования. Такими действиями устраняется конкуренция, нужный участник подает заявку и выигрывает. Если заявку подаст еще и другой участник, она будет отменена из-за несоответствия требованиям;

- инициатор закупки может искусственно завязать требования к участнику: указать большее количество наличного оборудования, большой опыт персонала, включить требование о наличии лицензий и т.д., — то есть формирует требования под ресурсы конкретного участника;

- инициатор закупки может установить невыгодные или затруднительные условия исполнения контракта. Например, слишком короткие сроки выполнения работ (разработка проектной документации в течение 10 дней) или неоправданно длинные сроки оплаты (до полугода с момента приемки товаров, работ, услуг);

- отсечение «нежелательных» участников закупки, когда инициатор закупки прописывает в документации отдельные требования, но «случайно» данные требования не отражаются в техническом задании. Также при формулировке лотов могут применяться некоторые слова («примерно», «около», «порядка») не в классическом, а в ином значении;

- «укрупнение» лотов — в один заказ необоснованно включают сразу несколько товаров, работ и услуг, которые не связаны между собой. Незаконно отсекаются потенциальные участники, которые не могут одновременно поставить все предметы закупки;

- «дробление» лотов — крупная закупка делится на более мелкие с единственным участником либо товар закупается по частям вместо закупки одной единицы. Организовывается закупка у единственного поставщика;

- пропуск сроков размещения сведений о закупке и об изменении ее статуса, что напрямую влияет на информированность участников закупки.

2. Объявляется максимальная цена — повышать ее нельзя

В общем случае инициатор закупки должен выставить стартовую цену для аукциона. Цена госконтракта — это одно из существенных условий, изменять которые запрещает Закон № 44-ФЗ, за некоторыми исключениями. Начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) — это предельное значение цены, которое указывается в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. Такая цена устанавливается при определении поставщика конкурентным способом. Правила определения НМЦК установлены ч.1 ст.22 Закона № 44-ФЗ. Возможные «злоупотребительные» ситуации при определении НМЦК:

1) НМЦК занижена

Последствия:

- процедура закупки может не состояться, т.к. вряд ли кто-то захочет заключать контракт себе в убыток;

- высокая вероятность заключения контракта с недобросовестным поставщиком. Он либо не выполнит условия контракта по заявленной им цене, либо сэкономит на качестве поставляемого товара, выполняемой работы или оказываемой услуги.

Демпинг недобросовестных участников: компании, которые не имеют ни квалифицированного персонала, ни ресурсов, ни опыта, часто значительно снижают цену (на 25% и более) и побеждают. Такие компании начинают требовать от заказчиков принимать работы с недоделками, с нарушениями. Заказчики вынуждены принимать такие условия, чтобы не приходилось вновь выходить на новую процедуру, срывая свои планы и обязательства.

Иногда торги стараются целенаправленно сорвать. Например, выпустить компанию, которая снизит цену на аукционе до предела, чтобы другие участники не могли ничего противопоставить. К моменту подписания договора она уже физически не будет существовать (слияние с технической компанией), и дальше надо будет или подписывать контракт со вторым участником, или запускать процедуру торгов заново.

2) НМЦК завышена

Последствия:

- неэффективное расходование бюджетных средств;

- в ходе торгов есть вероятность, что цена снизится до размеров среднерыночной.

Согласно ст. 22 Закона № 44-ФЗ приоритетным способом для определения и обоснования НМЦК является метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), который заключается в установлении цены контракта на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам. При этом заказчику предоставлены исключительно широкие, альтернативные способы получения подобной информации.

Так, в целях применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) могут использоваться общедоступная информация о рыночных ценах товаров, работ, услуг, информация о ценах товаров, работ, услуг, полученная по запросу заказчика у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или, при их отсутствии, однородных товаров, работ, услуг, а также информация, полученная в результате размещения запросов цен товаров, работ, услуг в единой информационной системе. И заказчики чрезвычайно широко используют возможность определить НМЦК исключительно на основе информации о ценах товаров, работ, услуг, полученной по запросу заказчиков у поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Но подобная методика далеко не всегда приводит к определению рыночно обоснованной НМЦК. Поставщик (в том числе при коррупционном сговоре с должностными лицами заказчика), обозначив в коммерческом предложении завышенную цену, может завысить общую НМЦК до не обоснованных рынком размеров. При этом поставщик не должен каким-либо образом обосновывать установленную им в коммерческом предложении цену (например, посредством анализа сделок, ранее реально заключенных им и исполненных). Причем Законом № 44-ФЗ не установлено обязательное число запрашиваемых ценовых информации и не запрещено заказчикам использовать информацию у аффилированных лиц (у которых вероятность внутрикорпоративного сговора более чем высока).

3. Возможность изменения условий контракта практически отсутствует

Под изменением условий госконтракта по Закону № 44-ФЗ понимается внесение корректировок в соглашение между заказчиком и исполнителем. Законодательство допускает изменение существенных и несущественных условий договора, но только в исключительных ситуациях.

Не допускается изменять госконтракт при проведении запроса котировок. Также по общим правилам не допускается изменение существенных условий госконтракта. Но в **Законе № 44-ФЗ нет четкого определения того, что можно считать существенными условиями.** Указанные данные прописаны только в Гражданском кодексе Российской Федерации, на положения которого так же опираются проводимые закупки среди государственных и муниципальных заказчиков.

При исполнении госконтракта не допускается изменять такие условия, которые считаются существенными:

- Предмет закупки (конкретное наименование товаров, работ и услуг).
- Объем поставки товаров, работ и услуг.
- Порядок и сроки оплаты.
- Источники финансирования.
- Исполнитель госконтракта. Смена исполнителя договора недопустима, за единственным исключением: если компания-поставщик была реорганизована путем преобразования, присоединения или слияния.

- Сроки поставки товара по госконтракту, выполнения работ или оказания услуг.
- Цена контракта (на 10% и более).
- Ответственность сторон (размер штрафных санкций).
- Иные требования, которые были признаны сторонами в качестве существенных.

Для поставщика и заказчика нарушение существенных условий контракта грозит начислением штрафных санкций и пени либо ведет к расторжению госконтракта.

Для поставщика одностороннее расторжение договора по инициативе заказчика из-за нарушения существенных условий может привести к включению информации о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков (РНП). Также он может оказаться в РНП, если в процессе проверки появятся хотя бы малейшие разночтения с фактической информацией (а данные могут меняться в процессе деятельности поставщика). Причем в РНП вносятся данные не только о самой компании, но и о руководителе и учредителях. Это фактически крест для компании на получении госзаказов. Принимать участие в тендерах после этого невозможно в течение 2 лет, а компания может там оказаться из-за простой ошибки или незнания всех правил.

Заказчики используют РНП, чтобы продавать свои интересы в отношениях с поставщиком. Либо заказчик может сам тормозить процесс: например, не оформлять пропуска для рабочих, а потом расторгнуть контракт.

Поставщик же фактически лишен возможности пересмотреть условия контракта при существенном изменении обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора.

Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли их разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях (ст. 451 ГК РФ).

Изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается **по решению суда в исключительных случаях**, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях (п. 4 ст. 451 ГК РФ). **А судебная практика в подавляющем большинстве случаев делает вывод о недопустимости по общему правилу изменения существенных условий государственного или муниципального контракта.**

4. Картельный сговор

При проведении процедур по определению поставщика также часто нарушается ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В частности, это происходит в случаях, когда недобросовестные заказчики и участники договариваются друг с другом с целью получения конкретного результата закупки. Вступить в сговор с участником закупки может и представитель заказчика, преследующий личный интерес. Договориться могут и участники закупки, с целью сделать победителем одного из них.

Главный признак картельного сговора — согласованные действия участников, направленные против честной конкуренции на торгах. Они действуют по заранее разработанному плану. Сговор считается незаконным, если одновременно соблюдены три условия:

- в результате заинтересованы все участники сговора, каждый получает выгоду;
- о действиях заранее знают все участвующие в сговоре компании;
- компании действуют в связке друг с другом.

Подобными действиями стороны закупки исключают конкурентную борьбу. Выигрывает участник, которого с заказчиком (его представителем) связывают взаимовыгодные отношения. **Сговоры наносят ущерб не только участнику закупки, который изначально лишен возможности выиграть тендер, но и заказчику, представитель которого договаривается с недобросовестным участником.** В результате сговора затрудняется экономия на закупках, так как при нарушении правил честной конкуренции сильно ограничивается выбор.

Обстоятельства, указывающие на сговор:

- компании осуществляют однородные виды деятельности;
- участники заранее знают следующий шаг друг друга;
- компании зарегистрированы по одному и тому же адресу;
- один из участников торгов снижает цену ненамного, тогда как второй предлагает минимальную цену;
- итоговая цена значительно ниже рыночной, исполнение контракта по такой цене невыгодно добросовестному участнику закупки;
- участники заявляют на процедуру снижения цены, но не участвуют в ней;
- подача заявок и участие в аукционах с одного IP-адреса;
- промежуток подачи ценовых предложений составлял 1–2 минуты;
- содержание и форма заполнения первых частей заявок идентичны, автор файла — одно и то же лицо.

Наиболее распространенные схемы картельного сговора:

- В сговоре участвуют 2 компании. Одна снижает цену контракта до экономически невыгодной. Остальные выбывают, т.к. дальнейшее участие в торгах становится для них нерациональным. Остается второй участник сговора, который снижает цену совсем немного. На этапе оценки вторых частей заявок выясняется, что заявка участника, максимально снизившего цену, не отвечает требованиям заказчика. Как правило, по каким-то формальным или нелепым основаниям. В итоге побеждает участник, который практически не снижал цену. Он получает выгодный контракт, а второй — денежное вознаграждение или другое поощрение.

- Один участник сговора убеждает своего конкурента отказаться от торгов — не подавать заявку на процедуру. В обмен ему обещают хорошее вознаграждение или другой бонус. Например, поменяться местами в следующий раз. Либо участники договариваются о том, что один из них подает неконкурентоспособное предложение, чтобы победил второй, а сам получает за это выгоду.

5. Прочие проблемы

5.1. Госзакупки — дорогостоящая процедура, которая увеличивает цену товаров, работ и услуг как минимум на 5% за счет требования об обеспечении заявки (участник должен предоставить банковскую гарантию или деньги на спецсчете). Банковская гарантия платная, а деньги со спецсчета возвращаются после подписания закрывающих контракт документов (за это время деньги обесцениваются).

5.2. На работу с системой госзакупок уходит очень много времени. И заказчики, и поставщики выполняют массу электронных операций, чтобы провести закупку либо поучаствовать в ней. Работа единой информационной системы (ЕИС) не всегда идеальна: чем больше операций и участников на одном интернет-ресурсе, тем больше вероятность медленной работы сайта.

Также участники процесса вынуждены тратить огромное количество времени на изучение подзаконных актов, постановлений и приказов, чтобы разобраться в работе контрактной системы. Более того, постоянно отслеживать законодательные изменения.

5.3. Большие сроки процедур закупок при наличии обжалования могут затягиваться до 2-3 месяцев. Это серьезная проблема для заказчиков.

5.4. Огромное количество административных штрафов (приведены в приложении) как для руководителя или сотрудника контрактной службы заказчика, так и для поставщика. При этом достаточно большое количество нарушений допускается по техническим причинам.

6. Выводы

При наличии такого количества проблем Закон № 44-ФЗ, безусловно, нуждается в серьезной переработке. Причем последние изменения, как вступившие в силу с 1 апреля 2021 года, так и еще не вступившие в силу, не решают приведенных выше проблем применения Закона № 44-ФЗ, поскольку в своем подавляющем большинстве носят технический характер. И не решается одна из главных проблем: при действующем подходе (торги на понижение) поставщики вынуждены работать в лучшем случае с нулевой прибылью либо в убыток, что порождает за собой и другие проблемы (привлечение недобросовестных субпоставщиков, снижение качества товаров, работ и т.п.).

Сложность и слишком большая дифференциация нормативно-правовых актов в сфере государственных закупок

*М.В. Шмелева,
член Ассоциации юристов России, председатель Саратовского областного состава
арбитров Волго-Уральского отделения Арбитражного центра при РСПП,
управляющий партнер юридической компании «Шмелева и партнеры»*

Ни для кого не секрет, что государства уже давно используют институт госзакупок в качестве средства для достижения ряда других, в частности социально или экономически желательных государству, целей. В связи с этим выработка концепции регулирования госзакупок в Российской Федерации просто невозможна без разработки и использования государством тех форм и методов гражданско-правового регулирования, которые в наибольшей степени отвечают природе и закономерностям развития закупочных правоотношений.

По справедливому замечанию ряда экспертов, в настоящее время законодательство в области госзакупок находится в состоянии «постоянного реформирования». Достаточно большое количество принимаемых в рассматриваемой сфере законов и иных нормативных актов, а также постоянное их «латание» специалисты объясняют отсутствием целостной концепции совершенствования законодательства о закупках.

Так, на сегодняшний день подготовлены и направлены в Правительство Российской Федерации документы по изменению действующей системы закупок⁵⁷: 21 проект федеральных законов, при этом, по данным архива текущего созыва Госдумы, уже было рассмотрено 99 законопроектов; 2 проекта постановлений Правительства; 1 проект ведомственного нормативно-правового акта, при этом, по данным архива текущего созыва Госдумы, было рассмотрено 42 таких акта (Закон о контрактной системе⁵⁸ и Закон о закупках отдельными видами юридических лиц⁵⁹).

За 22 года, с 1992 по 2014 год, было принято уже 10 специальных законов, направленных на регулирование закупок, и это еще без учета законов о внесении изменений в другие законы и региональных нормативно-правовых актов⁶⁰.

Кроме того, по данным Минэкономразвития, в связи с последней реформой по цифровизации госзакупок будет принято еще почти 30 подзаконных актов⁶¹.

⁵⁷ Официальный сайт системы обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 13.02.2020).

⁵⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁵⁹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

⁶⁰ См.: Закон Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу); Федеральный закон 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»; Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»; Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (утратил силу); Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу); Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу); Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»; Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Так, в октябре 2019 года Председатель Совета Федерации ФС В.И. Матвиенко отмечала, что негативную роль в неэффективности госзакупок играет «...перегруженность и нестабильность контрактного законодательства». В.И. Матвиенко подчеркнула, что, как говорят специалисты, нормативное поле контрактной системы уже напоминает «минное поле»⁶².

Такая ситуация запутывает правоприменителей и даже исследователей. Так, некоторые авторы ошибочно указывают на то, что Закон о размещении заказов действует по сегодняшний день, хотя он утратил силу в 2014 году⁶³.

Законодательство о госзакупках является самым сложным. Закон о контрактной системе вместе с подзаконными нормативными актами, принятыми в соответствии с этим Законом, представляют собой весьма объемный нормативно-правовой массив⁶⁴.

Таким образом, одной из проблем закупочной системы, порождающей нечестные закупки и коррупцию, является чрезвычайная сложность закупочного законодательства и его постоянное усложнение.

Также особенностью российского правового регулирования сферы госзакупок является большая дифференциация нормативно-правовых актов в сфере госзакупок. Так, в настоящее время отсутствует единый нормативно-правовой акт, регулирующий порядок приобретения товаров во всех отраслях экономики, и даже в одной отрасли в зависимости от источника финансирования могут применяться разные законодательные акты.

Безусловно, практика применения законодательства в области госзакупок подтверждает объективную необходимость дифференциации правового регулирования закупок в зависимости от отдельных отраслей экономики, главным образом в гособоронзаказе. Однако, на наш взгляд, чрезмерная дифференциация создает условия для возникновения споров о том, каким законодательством нужно руководствоваться при осуществлении тех или иных закупок. Вопрос правильной квалификации законодательства начинает играть важное практическое значение, но не всегда решается заказчиками верно. Это приводит к тому, что допущенная ошибка в квалификации делает незаконными все последующие действия заказчика.

Учитывая изложенное, прежде чем приобретать товары, заказчик должен определить, какие нормативные акты подлежат применению.

Итак, в настоящее время сфера госзакупок регулируется следующими нормативными актами.

1. Отношения, возникающие в связи с закупкой товаров на торгах, регулируются ГК.

ГК устанавливает основы проведения торгов, при этом в ч. 6 ст. 447 ГК закрепляет приоритет специального закупочного законодательства над положениями ГК.

⁶¹ Перечень нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/documents/615059> (дата обращения: 22.04.2019).

⁶² Матвиенко предложила провести ревизию законодательства о госзакупках [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20191024/1560161047.html>.

⁶³ См.: Панова И.В. Законодательство о государственных закупках: история вопроса и актуальные проблемы правоприменения // Государство и право. 2015. № 4. С. 7.

⁶⁴ Кичик К.В. Законодательство России о публичных закупках (обзорная статья) // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 года, МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2015. 250 с.

Однако многие вопросы одновременно регулируются и гражданским законодательством, и закупочным законодательством, что зачастую влечет к неизбежным коллизиям и несогласованности на практике. В частности, согласно ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон и по исчерпывающему перечню оснований.

Согласно ст. 450 ГК изменение договора возможно по соглашению сторон только при существенном нарушении договора другой стороной или в иных случаях, предусмотренных кодексом. Случаи изменения договора в Кодексе и Законе о контрактной системе не совпадают.

2. Отношения, возникающие в связи с закупками сельскохозяйственной продукции, регулируются специальным Законом о закупках сельскохозяйственной продукции. Однако порядок закупки сельхозпродукции регулируется не только вышеуказанным законом, он опирается сразу на несколько нормативных документов. Во-первых, это ГК (ст. 525–534). Во-вторых, Закон о контрактной системе или Закон о закупках госкомпаниями в зависимости от организационно-правовой формы заказчика, которые, по сути, определяют процедуру закупки и порядок оформления договорных отношений в рамках госзаказа сельхозпродукции.

Кроме того, считаем важным отметить, что во многих своих положениях Закон о закупках сельскохозяйственной продукции устарел (несмотря на то, что последние поправки были внесены в него в 2019 году) и действует в части, не противоречащей Закону о контрактной системе или Закону о закупках госкомпаниями.

Так, согласно ч. 6 ст. 6 Закона о закупках сельскохозяйственной продукции контракт считается действующим по тем договорным ценам, которые были определены по соглашению между поставщиком и заказчиком на момент его заключения, и не может быть в последующем расторгнут на основании несогласия одной из сторон с установленной ценой.

Однако контракты заключаются не на основании договоренности между заказчиком и поставщиком, а только на основании проведенной закупочной процедуры. Более того, даже ведение переговоров заказчика и поставщика строго запрещены законом.

Также, на наш взгляд, пункт о том, что контракт не может быть расторгнут на основании несогласия одной из сторон с установленной ценой, вступает в противоречие с действующим гражданским законодательством, поскольку не учитывает фактор изменившихся обстоятельств и иные факторы, на основании которых ГК разрешает расторгать договор.

Более правильной выступает формулировка, закрепленная в Законе о контрактной системе, согласно которой расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством (ч. 8 ст. 95).

В целом считаем необходимым признать утратившим юридическую силу Закон о закупках сельскохозяйственной продукции и закрепить положения, касающиеся особенностей закупки сельхозпродукции, в Законе о контрактной системе и при необходимости в Законе о закупках госкомпаниями.

3. *Отношения, возникающие в связи с закупками продукции для федеральных государственных нужд*, регулируются Законом о поставках для федеральных нужд.

В данной ситуации еще в большей степени проявляется дуализм правового регулирования и несоответствия вышеназванного закона Закону о контрактной системе.

Так, Закон о поставках для федеральных нужд до сих пор, несмотря на редакцию этого закона 2015 года, оперирует понятием «размещение государственного заказа» и использует понятия ранее действующего Закона о размещении заказов.

Конечно, можно продолжать перечисление примеров избыточного или устаревшего регулирования. Однако этот закон в принципе не несет никакой регулятивной ценности, нагромождая и без того сложное и объемное закупочное законодательство. Объяснить ситуацию, по которой этот нормативный акт еще не утратил юридическую силу, можно только тем, что у законодателя по какой-то причине не дошли руки до указанного федерального закона.

4. *Отношения, возникающие в связи с закупками в рамках гособоронзаказа*, регулируются Законом о гособоронзаказе.

В целом наличие специального законодательного регулирования в области закупок в рамках гособоронзаказа оправданно, поскольку речь идет о безопасности и обороноспособности государства.

Однако гособоронзаказ — это достаточно широкое понятие, оно включает в себя не только закупки, необходимые для удовлетворения нужд армии, но и закупки услуг по уборке, охране, работ по ремонту и даже закупки малого объема (например, канцелярские товары). Регулирование гособоронзаказа осуществляется в основном положениями Закона о гособоронзаказе. Закон о контрактной системе действует в указанной сфере только в той части, в какой не противоречит Закону о гособоронзаказе. Закон о гособоронзаказе применяется как специальный закон перед общим, тем самым как бы конкретизирует некоторые положения Закона о контрактной системе. В ноябре 2017 года закупки в рамках гособоронзаказа были выведены из-под действия федерального закупочного законодательства⁶⁵. Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 1428⁶⁶, которым закрепило особый порядок осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства.

Как представляется, регламентацию закупок в сфере обороны страны и безопасности государства на уровне подзаконного нормативного акта вряд ли можно считать оптимальной моделью правового регулирования. Учитывая специфику подобных закупок, их объем, а также важное значение для государства и общества, мы полностью согласны с О.А. Беляевой и А.В. Михашиным, что «более корректной представляется имплементация соответствующего раздела, посвященного закрытым электронным торгам, непосредственно в Закон о контрактной системе»⁶⁷.

Кроме того, полагаем, что в гособоронзаказе неоправданно сокращено число способов закупки. В частности, заказчики вправе проводить закупку только одним

⁶⁵ Правительству было предоставлено право определять порядок осуществления закупки конкретного товара (работы и услуги), в том числе осуществлять закупку способом, не предусмотренным действующим законодательством Российской Федерации (ст. 111 Закона о контрактной системе).

⁶⁶ Постановление Правительства от 27.11.2017 № 1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства» (в ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7465; 2020. № 1 (часть II). Ст. 92.

⁶⁷ Беляева О.А., Михашин А.В. Цифровизация закрытых закупок для нужд обороны и безопасности государства: поиск оптимальных правовых решений // Право и цифровая экономика. № 1 (03). 2019. С. 12–17. С. 14.

из следующих способов: закрытый аукцион, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием и двухэтапный закрытый конкурс.

Таким образом, такие популярные конкурентные способы определения поставщика, как запрос котировок и запрос предложений, гособоронзаказ не предусматривает.

Учитывая изложенное, считаем, что в подобном случае весьма полезно использовать в гособоронзаказе и такие способы закупки, как закрытый запрос котировок и закрытый запрос предложений. Кроме того, с технической точки зрения такие способы закупок уже давно активно используются многими организациями на специализированной электронной площадке Автоматизированная система торгов Гособоронзаказа⁶⁸, осуществляющими закупки в рамках Закона о закупках отдельными видами юридических лиц⁶⁹. Например, АО «Балтийский завод»⁷⁰, АО «АДМИРАЛТЕЙСКИЕ ВЕРФИ»⁷¹, АО «ЦС «ЗВЕЗДОЧКА»⁷².

В 2017 году в целях совершенствования системы ценообразования ФАС совместно с заинтересованными ведомствами и организациями разработала Положение о регулировании цен на продукцию по гособоронзаказу⁷³. Однако проведенная законодателем систематизация нормативных правовых актов о ценообразовании в сфере гособоронзаказа, с одной стороны, упростила работу заказчиков и участников закупок, с другой стороны, предложенный государством подход не устранил причин заинтересованности потенциальных поставщиков в увеличении своих издержек, и, как следствие, заказчики тратят в разы больше, чем реально стоит объект закупки.

Не принижая всего позитивного потенциала, накопленного в последние десятилетия в сфере гособоронзаказа, полагаем, что в совокупности многие вновь введенные правовые требования существенно увеличивают затраты, а также сложность закупочных процедур. Кроме того, увеличиваются и затраты времени на проведение самой закупочной процедуры.

Новые правила усложнили систему закупок, привели к увеличению затрат и потенциально создали препятствия для входа на рынок новых компаний, рассматривающих ведение бизнеса с Министерством обороны.

Учитывая изложенное, считаем, что изменение или отмена действующих правил и законов в области гособоронзаказа могли бы сэкономить бюджет и улучшить систему госзакупок, а также расширить число поставщиков, желающих вести дела с федеральным правительством.

⁶⁸ Распоряжение Правительства от 12.07.2018 № 1447-р «Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ» (в ред. от 28.07.2018) // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4767; 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5375.

⁶⁹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 28 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571; 2018. № 49 (часть I). Ст. 7524.

⁷⁰ Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?noticeInfold=9784039> (дата обращения: 24.06.2019).

⁷¹ Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <https://synapsenet.ru/zakupki/fz223/31908021996%231--sanktpeterburg-postavka-specodezhdi> (дата обращения: 24.06.2019).

⁷² Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <https://synapsenet.ru/zakupki/fz223/31908022425%231--murmanskaya-obl-lakokrasochnie-materiali> (дата обращения: 24.06.2019).

⁷³ Постановление Правительства от 02.12.2017 № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7624.

Также, принимая во внимание специфику подобных закупок, более корректной представляется имплементация соответствующей главы, касающейся закупок в рамках гособоронзаказа, непосредственно в Закон о контрактной системе, с одновременной отменой Закона о гособоронзаказе и принятых во исполнение указанного закона подзаконных нормативных актов.

5. Отношения, возникающие в связи с закупками товаров отдельными видами юридических лиц.

В данной ситуации при регулировании госзакупок следует полагать, что государство выступает прежде всего как собственник имущества, а только во вторую очередь как регулятор.

Государство, владея и финансируя деятельность учреждений и предприятий или обладая контрольным пакетом акций в уставных фондах организаций, заинтересовано в повышении экономической эффективности работы указанных юридических лиц. Эффективность, в свою очередь, безусловно зависит от порядка расходования денежных средств. В связи с этим считаем оправданным закрепление в законе обязанности для таких юридических лиц по проведению закупочных процедур при приобретении товаров, в том числе за счет собственных средств.

Вместе с тем необходимость специального правового регулирования в рамках Закона о закупках госкомпаниями и невозможность регулирования указанных отношений Законом о контрактной системе вызывают очевидные сомнения.

На наш взгляд, следует выработать единые подходы, в том числе в отношении используемой терминологии, задач, целей и принципов, в публичных и в государственно-корпоративных закупках.

Свои выводы основываем на следующих основаниях.

Во-первых, несмотря на тот факт, что государственно-корпоративные закупки характеризуются меньшим нормативным регулированием и большей свободой заказчиков в установлении правил проведения закупок, в большинстве своем положения Закона о закупках госкомпаниями дублируют положения Закона о контрактной системе.

Во-вторых, зависимость регулирования от источника финансирования закупки.

Таким образом, по результатам проведенного анализа всех нормативно-правовых актов в сфере госзакупок можно говорить о системной разбалансированности действующего закупочного законодательства, которая, как известно, может приводить к деструктивным последствиям не только в этой области регулирования, но и во всей правовой системе.

Очевидно, что действие таких нормативно-правовых актов в сфере госзакупок, как Закон о закупках сельскохозяйственной продукции, Закон о поставках для федеральных нужд, Закон о гособоронзаказе, и принятых во исполнение указанных законов постановлений правительства создает чрезмерную регуляторную нагрузку в исследуемой сфере, обусловленную огромным массивом нормативных правовых актов, многие из которых содержат устаревшие, явно необоснованные или дублирующие требования.

Избыточное регулирование в сфере госзакупок не только обременяет субъектов закупочных правоотношений, но и приводит к неэффективности такого регулирования. В итоге ресурсы, которые могут тратиться на удовлетворение государственных нужд, уходят на содержание специалистов по закупкам.

Учитывая изложенное, сфера госзакупок, безусловно, нуждается в дерегулировании. Поэтому важно максимально эффективно и быстро разгрузить состав действующих норм от избыточных и устаревших требований. Это сделает процесс госзакупок эффективнее и результативнее.

Можно опираться на опыт ЕС в этом вопросе. Так, действующая Директива в области госзакупок основывается на трех базовых принципах: упрощения, модернизации и гибкости. Нынешние Директивы в области госзакупок упростили, модернизировали и закрепили более гибкий подход по ряду вопросов в действующем законодательстве ЕС о госзакупках, включая регулирование закупок коммунальных услуг. Принцип упрощения был реализован через сам факт принятия кодифицированной Директивы по госзакупкам, содержащей в себе наиболее полную регламентацию всех вопросов закупочной деятельности, включая систематизацию всего понятийного аппарата в области госзакупок, в том числе в отношении вопросов о понятии заказчика, применении способов осуществления закупок и установлении критериев отбора и оценки участников процедуры закупки, в частности использования в качестве таких критериев ряда экологических и социальных факторов⁷⁴.

Усложнение ведет к удлиняющейся цепочке совершенно непредсказуемых эффектов. Так, переход на электронные закупочные процедуры, вместо того чтобы показать отличные результаты и экономию бюджетных средств, продемонстрировал крайнюю неэффективность и увеличение объема потерь государства от закупок в условиях низкой конкуренции в 2,5 раза, в результате чего потери составили 227,86 млрд рублей (без учета уровня инфляции)⁷⁵.

Таким образом, проведенный анализ позволил нам прийти к выводу, что положения законодательства в сфере госзакупок нуждаются в системном пересмотре и дальнейшем развитии. Оптимальным решением видится объединение в единый нормативно-правовой акт следующих законов: Закона о закупках сельскохозяйственной продукции, Закона о поставках для федеральных нужд, Закона о гособоронзаказе, Закона о контрактной системе, Закона о закупках госкомпаниями.

Как представляется, разработка кодифицированного законодательного акта позволит:

- обеспечить формирование эффективной системы госзакупок;
- устранить существующие недостатки правового регулирования исследуемой сферы;
- повысить конкурентный потенциал России, в том числе за счет создания условий для участия большего количества предпринимателей в закупках;
- оптимизировать функции заказчиков и органов государственной власти в данной сфере.

⁷⁴ См.: Кристофер Х. Бовис. Государственные закупки в ЕС // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография / отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. М.: Юстицинформ, 2017. 760 с. С. 133.

⁷⁵ Рейтинг прозрачности. Потери государства от госзакупок [Электронный ресурс]. URL: <https://www.npz.ru/> (дата обращения: 30.04.2020).

Оптимизация контрактной системы: правовые аспекты

*О.А. Беляева,
главный научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
д.ю.н., профессор РАН*

На протяжении последних 15 лет в нашей стране не прекращаются попытки создания единой и непротиворечивой нормативной базы для государственных закупок. Ученые и практики находятся в перманентном поиске синергии экономической политики и легализма сферы публичных закупок, определении законотворческих подходов, которые бы соответствовали экономическим закономерностям контрактных отношений⁷⁶.

Однако чтобы достичь синергии или хотя бы ее почувствовать, нужно какое-то время пожить и поработать со стабильным законом. Как вариант, хотя бы один бюджетный год начать и закончить по одинаковым правилам. У нас нет легализма в действии по причинам совершенно объективного характера. Установка на неукоснительное соблюдение норм закона работает только в том случае, когда закон — константа. Наше законодательство о контрактной системе пребывает в состоянии перманентного реформирования, улучшения и оптимизации.

Но отсутствие даже минимального юридического прогнозирования — моделирования ожидаемого правового эффекта от проектируемых норм — делает экспериментальные правовые режимы весьма дорогими для общества и государства. Любая инициатива, любая новая норма должна гармонично вписываться и в тело того закона, в который она проектируется, и в саму систему законодательства.

Закон № 44-ФЗ мало похож на федеральный закон, а изменения, вносимые в него, по большей части носят инструктивный характер. Но что интересно: в XIX в. ученые-цивилисты, характеризуя законодательство Российской империи о казенных подрядах и поставках, отмечали, что «правила эти имеют характер инструкции административным учреждениям, а не норм права»⁷⁷. То есть такое максимально детализированное регулирование сложилось исторически, и нам просто следует принять эту особенность правовой регламентации отношений с казною, с государством (говоря современным языком). Это нормально, поскольку закупочная система должна демонстрировать высочайшую степень формализма.

Отечественная контрактная система имеет сложное внутреннее устройство и полисегментную институциональную среду⁷⁸. Однако это вовсе не означает, что законодательство о контрактной системе должно быть нестабильным и должно находиться в состоянии перманентного совершенствования.

⁷⁶ См., например, Голубцов В.Г., Левченко С.А. Право в системе средств обеспечения экономической надежности контрактной системы в сфере закупок // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 48–62.

Однако, несмотря на увлекательное название научной статьи, каких-либо конкретных предложений авторами не сформулировано, а в качестве вывода декларируется тезис, справедливость, равно как и очевидность, которого под сомнение поставлена быть не может: «необходима разработка эффективных правовых конструкций, учитывающих особенности регулируемых экономических отношений».

⁷⁷ См. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М., 1995. С. 373.

⁷⁸ См. Анчишкина О.В. Институциональное своеобразие контрактных отношений в контексте сделок «государство для государства» (G2G) // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 55.

В целом, такая динамика отрицательно сказывается на правоприменительной практике, не позволяет наладить надлежащую работу контрактных служб и закупочных комиссий, влечет существенные издержки, связанные с необходимостью постоянного повышения квалификации сотрудников заказчиков, создает затруднения в обеспечении общей контрактной дисциплины, поскольку ориентироваться в нестабильном и объемном законодательстве объективно невозможно и самим участникам закупок. В то время как ключевой задачей сейчас является унификация правоприменительной практики, и очевидно, что нормативная система должна быть устойчивой, изменения в нее следует вносить весьма консервативно.

Представляется, что выбраться из этого замкнутого круга оптимизации можно только введением моратория на изменение закона о контрактной системе. Нужным, пусть и небольшим, шагом на пути к стабильности стало недавнее появление нормы об отлагательном характере большинства поправок в Закон о контрактной системе: они вступают в силу с 1 января очередного календарного года, следующего за годом их принятия, за исключением случаев их принятия после 1 октября текущего календарного года, при которых такие федеральные законы вступают в силу с 1 января года, следующего за очередным календарным годом⁷⁹.

Конечно, когда год назад впервые появился оптимизационный законопроект, у каждого человека он вызвал реакцию отторжения просто потому, что в нем 318 страниц текста. Но с точки зрения юридической техники не все так страшно, потому что, по сути, этот законопроект составляет 100 страниц. Техника такова, что даже если в норме меняются отдельные слова, она излагается целиком в новой редакции. Из-за этого возрастает объем текста, но такой прием был выбран неслучайно: так лучше воспринимаются новые сутевые нормы. Это удобно для правоприменителя.

Сейчас можно сказать, что слаженная работа Минфина России и Института законодательства позволила снять все замечания к тексту оптимизационного законопроекта, в настоящее время возражений нет. Осталось одно, но и оно должно быть нивелировано при рассмотрении законопроекта во II чтении. Поскольку по-прежнему есть масса сторонников этой нормы, представляется уместным остановиться на этой норме, назначение и прогнозируемые правовые последствия которой недооцениваются в самом плохом смысле. Речь идет о рейтинге деловой репутации.

Обывательское представление об этом рейтинге выглядит довольно просто:

- деловая репутация является важной составляющей конкурентоспособности компании, любой амбициозный предприниматель желает продемонстрировать высокий рейтинг или индекс деловой репутации;

- если в закупках есть черный список — рейтинг недобросовестных поставщиков, — то пусть будет и белый, образно говоря, «кнут / пряник».

Изначально оптимизация контрактной системы не предполагала никаких рейтингов, идеологом введения такого информационного ресурса стала Федеральная антимонопольная служба, по утверждению которой «рейтинг сможет значительно повысить качество конкурентной среды и будет востребован как заказчиками, так и компаниями не только в рамках 44-ФЗ, но и в 223-ФЗ. Это ключевое направление

⁷⁹ Ч. 2 ст. 5 Закона о контрактной системе введена Федеральным от 24.04.2020 № 124-ФЗ и вступает в силу с 01.01.2021.

развития добросовестной конкуренции на торгах, можно даже сказать, что это будущий госзаказ 2.0»⁸⁰.

Звучит несколько пафосно, на мой взгляд. В то время как совершенно очевидно не просто ухудшение конкурентной ситуации в публичных закупках, но и поспание основных начал регуляторной политики в этом сегменте общественных отношений.

С точки зрения юридической техники оценить рейтинг деловой репутации в составе именно оптимизационного законопроекта невозможно, так что непонятно, за что голосовали народные избранники, рассматривая документ в I чтении. Равным образом неясно, за что они будут голосовать далее, ведь в тексте законопроекта нет ни слова о том, кто и зачем будет заниматься формированием этого рейтинга, какие показатели станут основой для его составления и т.д. и т.п. Кроме того, функционирование такого ресурса тоже требует обеспечения, в первую очередь финансового. Все будет урегулировано исключительно на подзаконном уровне, но как?

В законодательстве о контрактной системе фиксация положительной деловой репутации никогда не осуществлялась, напротив, регулирование исходит из противоположной цели — отсекаются недобросовестные участники закупки путем включения сведений о них в специальный информационный ресурс. Если фиксация негативной репутации будет уравновешена противоположным ресурсом в виде положительного рейтинга, то необходимо понимать, для какой цели. Будет ли деловой рейтинг оказывать влияние на оценку заявок, на допуск претендентов к конкурентным процедурам закупки?

Эти вопросы имеют важное значение, поскольку любые «рейтингования», «градации» и прочие аналогичные приемы в отношении участников закупки вступают в прямое противоречие с одним из основных начал регулирования контрактной системы — принципом обеспечения конкуренции (ст. 6, 8 Закона № 44-ФЗ). Данный принцип (его также можно называть принципом равенства или принципом равных возможностей) декларирует, что любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Принципы права — это отнюдь не декларативные нормы, в самом общем виде они демонстрируют симптоматику закономерностей общественного уклада, преобразуя их в основы содержания права. De lege lata контрактная система располагает собственным арсеналом специальных принципов. Среди них открытость и прозрачность информации (принцип транспарентности), профессионализм заказчиков, стимулирование инновационных закупок, обеспечение конкуренции, единство контрактной системы, ответственность за результативность удовлетворения публичных нужд, эффективность проведения процедур закупок.

Дистанцировать эти принципы друг от друга нельзя, они применяются в неразрывном единстве, это многомерная модель руководящих начал правового воздействия на отношения в сфере контрактной системы.

На основании ст. 8 Конституции Российской Федерации в нашей стране гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической

⁸⁰ URL: <https://fas.gov.ru/news/30980>.

деятельности. Поэтому если есть намерение каким-либо образом поддерживать опытных и добросовестных участников рынка, то это нужно делать другим способом, например путем проведения конкурсов и включения опыта выполнения контрактов в число критериев оценки. Это будет честное соревнование за право заключения контракта при равных условиях входа в процедуру, допуска к ней.

Действующее регулирование основано на принципе отсека «плохих» участников путем включения сведений о них в реестр недобросовестных поставщиков. Все остальные участники закупок а priori являются «хорошими», обладающими равными возможностями вступить в контрактные отношения с государством. Если сейчас для государства все поставщики одинаково хороши, то рейтинг явно ухудшит положение хозяйствующих субъектов, потому что кому-то из них будет оказываться предпочтение.

Затраты нашего государства на обеспечение функционирования контрактной системы — давно уже общее место. Но я все равно поставлю вопрос: кто будет платить за составление и функционирование очередного рейтинга? Бесплатно он не заработает.

Наконец, идея об «автоматическом» формировании рейтинга также неверна, потому что большая часть сделок в гражданском обороте ни в какой информационной системе не фиксируется. Следовательно, те хозяйствующие субъекты, которые ранее контрактировались с государством, получают высокий рейтинг деловой репутации, просто потому, что сведения о таких сделках содержатся в реестре контрактов и могут быть посчитаны. А предприниматели, которые работали в секторе B2B, окажутся перед заградительным барьером, у них будет низкий рейтинг, который отрицательно повлияет на шансы их вхождения в сегмент публичных закупок.

Ради чего столько времени и сил было потрачено на создание современной контрактной системы? Получается, что ради поправки конституционных гарантий свободной экономической деятельности и выхолащивания конкуренции как таковой. Очевидно, что новый рейтинг может принести и проблемы, связанные с ошибками и сбоями в его работе, со злоупотреблениями, с ущербом деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности и проч.

Сейчас многие специалисты отмечают, что наша контрактная система демонстрирует так называемый аукционный крен. Мы проходили несколько этапов развития процедур размещения госзаказа: конкурсная система (о которой сейчас уже никто и не вспоминает), широкая палитра процедур в рамках Закона № 94-ФЗ и вот теперь нынешний аукционный крен в контрактной системе. Все его критикуют, страна экспертов, в которой каждый — специалист. Повсеместно транслируется позиция о том, что аукцион — это зло, а решение проблемы эффективности и результативности закупок — конкурс. Но представляется, что какой-либо причинно-следственной связи между видом процедуры и результативностью закупки просто нет (нет своеобразного «мостика»). Можно заключить контракт у единственного поставщика, и он будет надлежащим образом исполнен, можно разыграть аукцион и не получить исполнение контрактных обязательств. Ровно так же и наоборот. То есть сама по себе процедура однозначно не влияет на эффективное исполнение контракта, только лишь косвенным образом в части выбора надежного (с максимальной степенью вероятности) контрагента.

Широко обсуждается также имплементация в Закон № 44-ФЗ презумпции добросовестности заказчика, по сути, возразить нечего. Однако эта презумпция хорошо известна нашему законодательству — это ст. 10 Гражданского кодекса РФ.

Ведь законодательство о контрактной системе основано также и на общегражданском законе (ч. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ), не нужно стремиться к включению именно в один специальный федеральный закон всевозможных норм, дублирование презумпций не требуется. В целом закупочные отношения в динамике процедур и исполнения контрактов — это гражданские отношения. Поэтому введение в Закон № 44-ФЗ нового принципа или новой презумпции формально не требуется.

Нездоровая ситуация складывается в настоящее с пониманием конкуренции в государственных закупках, конечно, в части оценки эффективности закупочной системы в целом. В основном конкуренция понимается как цифра, однако количество участников процедуры не имеет никакого отношения к эффективности закупок, поскольку большое количество участников закупки приводит, как правило, к сбросу цены, демпингу и ненадлежащему, в конечном итоге, исполнению контрактных обязательств. Оценка эффективности закупки — эта огромная модель оценочных параметров, но не конкуренция как цифра. Конкурировать должны добросовестные участники гражданского оборота, потенциально способные к исполнению государственных контрактов, а не фейковые компании.

Изложенное отнюдь не свидетельствует о необходимости отмены Закона № 44-ФЗ и разработке нового федерального закона. Все это уже было в 2010 году, когда Президент в Послании Федеральному Собранию отметил, что ситуация вышла за грань разумного и нам нужен новый закон⁸¹. Причем есть ученые, которые уже занимаются подготовкой концепции нового закона⁸². Но это неправильно, проблемы не решаются принятием нового закона. Почему повсеместно на Закон № 44-ФЗ вешаются негативные ярлыки? Почему закон плохой? Может, мы требуем от закона роли, которую он и не должен выполнять? Ведь смысл качественного регулирования состоит не только в хорошем законе⁸³. Дело же еще и в легализме — закон должен соблюдаться! А люди его повсеместно саботируют, и на всех площадках сейчас активно обсуждаются идеи выборочной отмены Закона № 44-ФЗ, например для проведения научных исследований⁸⁴.

Только ученые преподносят в качестве «проблем» банальное нежелание соблюдать требования по расходованию бюджетных средств. Так, они предлагают предоставить право распоряжения денежными средствами руководителям научных направлений и освободить от правового режима грантовые деньги. Но руководитель научного направления может получить право распоряжения финансами на основании доверенности руководителя организации. Исключить закон — значит исключить контроль. А это уже коррупция в чистом виде. Речь идет о бюджетных, а не о частных средствах. Следовательно, бесконтрольное их расходование недопустимо. Реагента может потребоваться 1 единица, а его купят на 1 тыс. единиц, это открытая дверь в «распиливание» бюджетных средств. В то время как требования Закона № 44-ФЗ довольно просты и описанных затруднений не создают.

⁸¹ См. Беляева О.А. К вопросу о размещении государственных и муниципальных заказов // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 123.

⁸² См. Анчишкина О.В. Стратегия «Контрактная система 2.0»: модернизация института госзаказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 49. С. 8–13. URL: <https://goszakaz.tv/video/details/976-zakupki-2030-kartaev-sergej-dzharashovich>.

⁸³ О.Ф. Бисмарк говорил: «С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы» // <https://citatnica.ru/citaty/izvestnye-tsitaty-otto-fon-bismarka-100-tsitat>.

⁸⁴ URL: <https://www.pnp.ru/economics/senatory-predlozhili-osvobodit-nauku-ot-zakona-o-goszakupkakh.html>.

Научный коллектив не является субъектом права, а потому «через голову» органа учреждения (его руководителя) расходовать бюджетные средства нельзя. И это правильно. Нельзя получить право самостоятельного и бесконтрольного расходования чужих денег (денег государственных).

Что касается правового режима закупок по грантам, то уже сейчас он является весьма «демократичным». Грантовые деньги расходуются по правилам 223-го закона (а не 44-го), который отдает систему закупок на усмотрение заказчика (покупателя). Как правило, расходы идут посредством неконкурентных закупок, то есть практически в общегражданском порядке, как обычные сделки.

Ученые сетуют на невозможность быстрой поставки реагентов, закон мешает и этому? Но равномерная поставка реагентов для проведения научных исследований должна быть запланирована в соответствии с календарным планом проведения работ. Закупка (как процедура) не мешает получать необходимые товары, просто нужно это сделать заблаговременно и в соответствии с планом-графиком, а не «каждый раз».

Научными исследованиями занимаются в большинстве своем организации, созданные в форме учреждений: бюджетных и автономных. Закупки проводятся ими по правилам 44-го и 223-го законов, которые позволяют проводить закупку неопределенного объема товара (работы, услуги) по цене единицы. Следовательно, закупку реагентов можно провести с запасом времени, а затем направлять поставщику заявки на поставку партий необходимых реагентов.

Ученые ссылаются на то, что, в отличие от западных стран, в России нет электронных магазинов. Это новость... Маркетплейсы (электронные магазины, агрегаторы торговли, закупка с полки, витрина поставщиков и т.п.) давно работают в сфере 223-го закона, а с 1 апреля 2021 года началось их функционирование и в сфере 44-го закона. Каждая из восьми аккредитованных Правительством Российской Федерации электронных торговых площадок своевременно запустила электронные магазины. Так что поставщики реагентов могут сформировать свои оферты и загрузить в электронные магазины. После этого организация, проводящая научные исследования, может открывать на площадке свою торговую сессию и быстро проводить закупку на сумму до 3 млн рублей. (!)

Таким образом, создавать ничего не нужно, российская система закупок уже располагает всеми необходимыми инструментами.

Изложенное наглядно показывает, что подавляющее большинство вопросов общество должно задавать себе, а не Закону № 44-ФЗ. Это как и с уголовным законом: сколько ни пиши в него составов преступлений, преступность, тем не менее, существует. Закупки должны регулироваться, нельзя рассуждать о выборочной отмене закона, бюджетные средства не могут быть оставлены без контроля. Саботирование закона (в том числе и учеными, которые его просто никогда не читали) — это и есть главная общественная проблема на сегодняшний день.

Мониторинг применения 44-ФЗ. Предложения по его реформированию

*А.Т. Шамрин,
первый проректор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».*

*К.И. Головщинский,
заместитель директора Института государственного и муниципального управления
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

МОНИТОРИНГ ПРИМЕНЕНИЯ 44-ФЗ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЮ

А.Т. Шамрин, К.И. Головщинский, М.С. Сабирова,
Е.Б. Белогурова, И.В. Ведерин

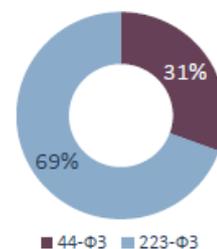
Москва, 2021

Расходы на госзакупки достигли 27,3% в ВВП России

Суммарный объем контрактов, заключенных государством (ФЗ-44) и госкомпаниями (ФЗ-223), составил 29,1 трлн руб. против 32,2 трлн руб. в 2019 г, а их удельный вес в ВВП — 27,3% против 29,5%.



Структура расходов на закупки в 2020 г.



Стоимость контрактов, договоров, трлн. руб.



* Здесь и далее - данные экспертного доклада ВШЭ «Система госзакупок в Российской Федерации 2020 г.», сформированные на основе статистики, предоставленной техническим партнером – аналитической системой Seldon

2

Уровень конкуренции

Уровень конкуренции в закупках



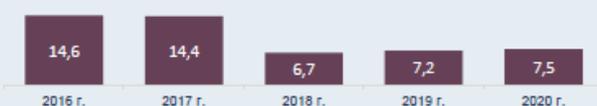
Экономия в закупках



Результаты определения поставщика в ЭА и ОК в 2020 г. (% от совокупной стоимости закупок)



Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов по 44-ФЗ за 2016 - 2020 годы, %



3

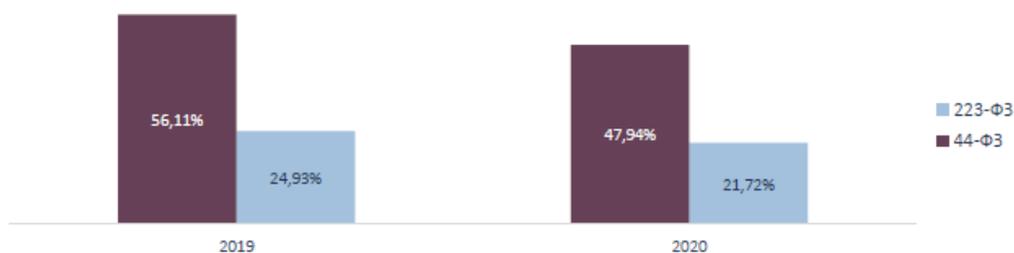


Неконкурентный сектор увеличивается за счет роста уровня несостоявшихся закупок

Неконкурентный сектор и сегмент несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные) – 44-ФЗ



Уровень несостоявшихся закупок в 44-ФЗ и 223-ФЗ



4



Потери бюджета на организацию и проведение несостоявшихся закупок достигают 5,6 млрд руб. в год

	Ед. изм.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Транзакционные издержки заказчиков на организацию и проведение несостоявшихся конкурентных процедур закупки	млн руб.	n/a	3 553	3 324	7 089	8 627	11 176	9 286
Возможные транзакционные издержки заказчиков на проведение несостоявшихся закупок (в случае если бы они проводились в рамках закупок у единственного поставщика)	млн руб.	n/a	1 421	1 329	2 836	3 451	4 470	3 714
Избыточные транзакционные издержки на проведение несостоявшихся закупок	млн руб.	n/a	2 132	1 994	4 254	5 176	6 706	5 572

* В соответствии с оценками группы Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ средняя стоимость организации электронного аукциона для госзаказчика составляет 9 тыс. руб.

** В соответствии с оценками ИГМУ НИУ ВШЭ транзакционные издержки заказчика на проведение «прямой» закупки составляют 40% от издержек на организацию электронных аукционов

5



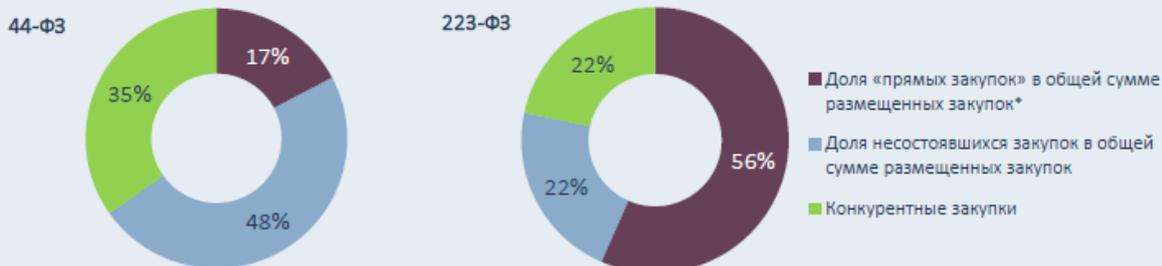
Доля неконкурентного сектора в России в несколько раз превышает показатели других европейских стран

Доля неконкурентного сектора закупок от общей стоимости всех госзакупок различных стран (зарубежные страны: по данным OECD за 2016 г.).



Доля неконкурентного сектора закупок в 2020 году достигла 65,2% от совокупной стоимости всех закупок (включая неопубликованные закупки у ед. поставщика)

Из них 2,01 трлн руб.* приходилось на закупки, осуществленные в ходе «прямых» закупок, а 5,6 трлн руб. – на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур.

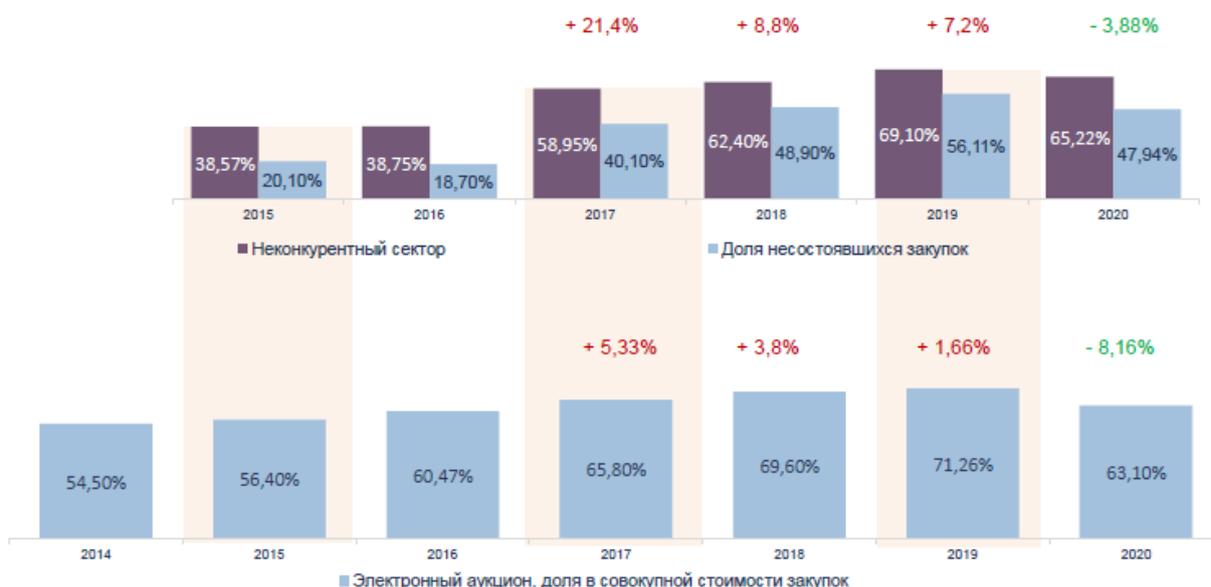


6



Гипотеза: Неконкурентный сектор растет одновременно с увеличением «аукционного крена»

Неконкурентный сектор и сегмент несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные)



7



Причина 1: «Аукционный крен» растет или падает в зависимости от включения или исключения «строительных» закупок из аукционного перечня



01.2014

05.2016

01.2019

09.2020

«Стройка» частично в аукционном перечне

Не входят: закупки выше 150 млн р. (50 м. р. – мун.), сложные и опасные объекты

Включение в аукционный перечень всей стройки кроме сложных и опасных объектов

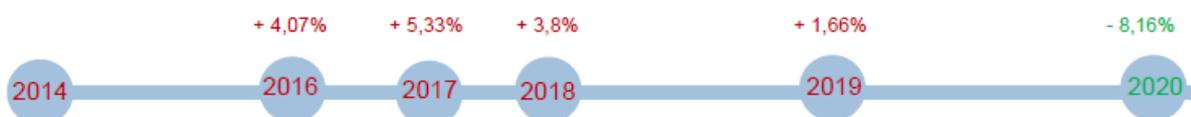
Не входят: закупки выше 150 млн р. (50 м. р. – мун.), сложные и опасные объекты

Порог НМЦК для проведения «короткого» ЭА увеличен с 3 млн. руб. до 300 млн. руб., (в работах по строительству – до 2 млрд. руб.)

Стройка исключена из аукционного перечня

Ускоренный порядок проведения конкурса на строительные работы, если включена ПСД

Причина 2: «Аукционный крен» растет в зависимости от принятия норм, направленных на расширение случаев использования и упрощения проведения ЭА



«Стройка» частично в аукционном перечне

Не входят: закупки выше 150 млн р. (50 м. р. – мун.), сложные и опасные объекты

Включение в аукционный перечень всей стройки кроме сложных и опасных объектов

Не входят: закупки выше 150 млн р. (50 м. р. – мун.), сложные и опасные объекты

Сокращен срок рассмотрения первых частей заявок на участие в ЭА с 7 до 1 раб дня (если НМЦК не превышает 3 млн. руб.)

Исключена норма о том, что открытый конкурс – приоритетный способ определения поставщика (ч. 2 ст. 48 44-ФЗ)

Порог НМЦК для проведения «короткого» ЭА увеличен с 3 млн. руб. до 300 млн. руб., (в работах по строительству – до 2 млрд. руб.)

Аукционный перечень расширен: сняты ограничения в отношении компьютерного, электронного и оптического оборудования

Аукционный перечень расширен в части медицинского оборудования и инструментов

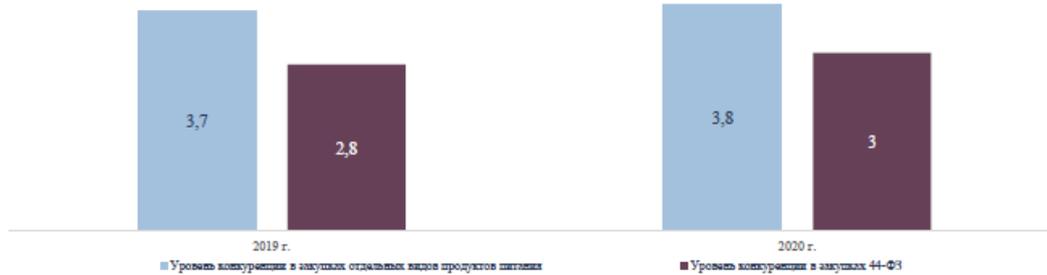
Сокращен срок проведения аукциона

Стройка исключена из аукционного перечня

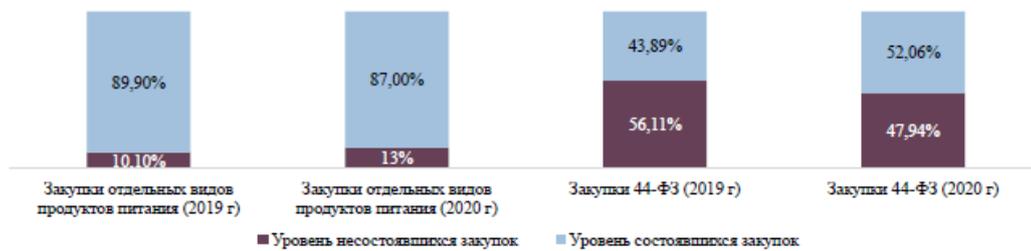
Ускоренный порядок проведения конкурса на строительные работы, если включена ПСД

В закупках стандартных благ уровень конкуренции выше, чем в среднем по 44-ФЗ

Уровень конкуренции в закупках в среднем по выборке отдельных видов продуктов питания и в закупках 44-ФЗ



Уровень несостоявшихся закупок отдельных видов продуктов питания (в среднем по выборке) и закупок 44-ФЗ



10

Показатели 44-ФЗ при закупке нестандартных благ: дорожное строительство

Среднее кол-во поданных заявок на закупку в сфере дорожного строительства



• 2,84%
от всех заключенных контрактов

• 7%
от всех заключенных контрактов

• 2,6%
от всех заключенных контрактов

аукционы расторгались в 3 раза чаще, чем конкурсы

• 0,87%
по инициативе заказчика

• 0,5%
по инициативе заказчика

ДОЛЯ НЕСОСТОЯВШИХСЯ ЗАКУПОК СРЕДИ ТОП-100 ЗАКУПОК ЛЕКАРСТВ В 2020 г

97,8%

ОТ СУММЫ НМЦК

В 2019 ГОДУ: 99,7%

Принципы контрактной системы

1. Принцип презумпции доверия к заказчику
2. Принцип профессионализма заказчиков
3. Принцип информационной открытости контрактной системы
4. Принцип обеспечения конкуренции, в основе которого лежит качественное управление конкуренцией, а не ее механистическое увеличение
5. Возможность дифференциации применяемых процедур и правил в зависимости от специфики деятельности заказчика (ввиду неоднородности количества и объемов закупок различных заказчиков, их организационной структуры, объектов закупок, условий закупок и задач, на решение которых направлены конкретные закупки или серия закупок)
6. Принцип эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд
7. Принцип контроля результатов закупок, а не процедур

Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

Аналитический вестник № 18 (778)

**ЗАКОН О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Редакторская группа: А.Е. Петров,
А.Н. Чеботарев, А.С. Усик, С.Н. Гуринов, В.Д. Четыркина

Компьютерная верстка и техническая редакция:
И.В. Кравченко

Электронная версия аналитического вестника размещена
в сети «Инtranет» Совета Федерации в разделе
«Информационные материалы» и в сети «Интернет»
(www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»
При перепечатке и цитировании материалов ссылка
на настоящее издание обязательна