



Закон о госзакупках, вызывавший много споров и обвинений, приказал долго жить полгода назад. Смог ли пришедший ему на смену закон о федеральной контрактной системе (ФКС) учесть все болевые точки своего предшественника? Стала ли система четче, удобнее и прозрачнее? К сожалению, не во всем.

ФКС: РЕФОРМА ГОСЗАКАЗА УДАЛАСЬ?

И СНОВА ПОПРАВКИ

У закона о федеральной контрактной системе (ФЗ-44) - предьстория долгая. Во-первых, дата его рождения не единожды переносилась: законопроект прошел бесконечное множество процедур обсуждения, сломано немало копий, много поправок внесено. Во-вторых, далеко не все «родители» были рады самому факту появления закона на свет. Камнем преткновения между Минэкономразвития и Федеральной антимонопольной службой стал вопрос отказа от закона о госзакупках (ФЗ-94) в принципе.

Точка зрения ФАС сводилась к практическому резону: закону семь лет, он апробирован на практике, к нему привыкли и заказчики, и компании, которые принимают участие в закупках (а по стране их сотни тысяч). Нарботана солидная правоприменительная практика во всех судебных инстанциях, включая Высший арбитражный суд. Да, коррективы назрели, но отказываться от закона о госзакупках нет никакой необходимости.

- Я считаю, что специалисты ФАС были правы, когда заявляли, что не надо ломать все столь кардинально, - говорит руководитель УФАС по Ульяновской области Геннадий Спирчагов. - После пятилетней практики действия 94-го закона к нему проявили интерес даже многие западные страны, включая США. Единой площадки госзакупок у них не было, и они пытались вникнуть, как такая огромная страна создала единый сайт госзакупок, на котором все - от кроватей до сложного оборудования. Российский опыт изучали, многие положения 94-го закона были взяты странами высокоразвитыми в экономическом отношении.

Позицию антимонопольного ведомства поддержали Минфин и Генпрокуратура. Но верх одержала точка зрения Минэкономразвития: система госзакупок исчерпала себя, на смену ей должна придти принципиально новая - контрактная. И если ФЗ-94 регулировал только одно звено системы - процедуру размещения заказа, то в поле пристального внимания ФЗ-44 оказался весь процесс - от планирования закупки до исполнения контракта.

Однако, как показывает жизнь, все видимые проблемы и вызовы законодатель учесть не смог. Закон о ФКС вступил в силу с 1 января 2014 года. А к июлю имеет уже не один пакет поправок. Первый приняли еще в декабре 2013 года, второй последовал в июне 2014-го. На очереди - следующий.

ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ

Идея закона о ФКС - дать больше полномочий заказчикам, тогда как ФЗ-94, по мнению экспертов, давал преимущество исполнителям государственного и муниципального заказа. Но вот парадокс: именно заказчики почувствовали себя ущемленными с первых же месяцев работы по новым правилам.

Прежде всего, ФЗ-44 ударил по небольшим заказчикам и по участникам закупок, для которых эта деятельность не является профессиональной. В рамках ФЗ-94 действовал принцип одноименности товаров и услуг: один раз в квартал заказчик-бюджетник имел право в пределах 100 тыс. рублей заключать прямые договоры (без проведения конкурсных процедур) на одноименные товары, работы, услуги для обеспечения собственных нужд. С принятием закона о ФКС заказчику раз-

решили размещать такие заказы только в рамках 5% от годового объема закупок. Появилось ограничение и по запросам котировок: не более 10% от годового объема.

То есть чем ниже годовой объем финансирования госзакупок, тем меньше у бюджетников возможностей. Если раньше мелкие заказчики укладывались в пару котировок в год, то в 2014 году вынуждены были прийти к аукционам.

- Запрос котировок - это самый простой способ, - замечает замдиректора департамента госзакупок Министерства экономического развития Ульяновской области Денис Карпанин. - Никаких особых издержек для заказчика он не несет, прост для участия, понятен - в письменном виде поступает заявка на поставку того или иного товара либо выполнение услуги, и победитель определяется исходя из предложенных цен. Участие в электронных аукционах - сложное. Участник должен получить электронную цифровую подпись (ЭЦП), зарегистрироваться на электронной площадке, внести обязательное обеспечение сначала заявки, а затем контракта - деньги либо банковскую гарантию. Тем, для кого эта деятельность непрофессиональная, - очень непросто! Стоит ли удивляться, что число несостоявшихся аукционов возросло?

Электронные площадки захлестнули микроаукционы - на 4 тыс. рублей, на 10, на 15. Какой поставщик ради такой мелочи станет ввязываться во все процедурные сложности?

- Зайдите на сайт госзакупок: аукционы на приобретение бумаги, канцтоваров, кисточек для ремонта! - восклицают в Ульяновском управлении ФАС. - Хотели уйти от коррупционных схем - получили проблемы с приобретением элементарных скрепок. А если, положим, станции скорой помощи необходимо закупить бензин на 300 тыс. рублей? Запускайте процедуру торгов, и никаких гарантий, что вы получите этот бензин: крупным поставщикам такие объемы неинтересны, а мелкие с электронными аукционами не связываются.

И это не единственный барьер, который воздвиг ФЗ-44 перед бюджетниками. Собираясь купить даже пачку бумаги, они должны подготовить отчет о целесообразности применения иных методов закупок, обосновать цену и лишь потом заключить контракт.

Стоит ли говорить, что испытали от этих нововведений заказчики и их потенциальные поставщики? Только спустя полгода здравый смысл восторжествовал. С 4 июня вступил в силу ФЗ-140 - изменения в ФЗ-44. Он определил понятие мелких потребностей, мелких заказчиков. А также дал заказчику право выбора. Без конкурсных процедур теперь можно заключать договоры до 100 тыс. рублей на 2 млн рублей от годового объема закупок либо укладываться в 5% от общегодового финансирования. То есть крупный заказчик, чьи 5% составляют более 2 млн рублей, будет ориентироваться на «право пяти процентов», а маленькие станут использовать лимит в 2 млн. Обоснование цены по таким закупкам отменили. А котировки по-прежнему ограничены 10% годового финансирования.

Это лишь один из барьеров, который удалось ликвидировать. Но сколько их еще осталось!

- ФАС является уполномоченным органом, который в рамках 94-ФЗ согласовывал процедуры, когда в торгах не было ни одного участника, - рассказывает начальник отдела контроля закупок УФАС по Ульяновской области Екатерина Бокач. - Ска-

жем, электронный аукцион на закупку бензина на 100 тыс. рублей. Крупные организации не участвуют, а малые не хотят ввязываться в сложные процедуры - в итоге ни одного участника нет, торги не состоялись. В рамках ФЗ-94 заказчик мог найти поставщика сам, и если с документацией и процедурой все в порядке, то возможность заключения контракта с единым поставщиком была согласована. Сейчас это ушло. Если конкурс (или аукцион) не состоялся, вариант у заказчика один - начинать все снова.

ПОДВОДНЫЕ КАМНИ ЗАКОНА

Повторимся: если ФЗ-94 регламентировал только процедуру размещения государственного и муниципального заказа, то в поле зрения ФЗ-44 весь цикл - планирование закупки, размещение заказа, заключение контракта и его исполнение.

Первая стадия - под контролем Росфиннадзора, Счетной палаты, финансовых контрольных органов субъектов РФ и муниципалитетов. ФАС по-прежнему контролирует процедуру размещения - от появления извещения на едином сайте госзакупок до заключения контракта. Серьезное новшество закона о ФКС связано с исполнением контракта. Заказчик обязан создать внутренние органы контроля, должна быть приемочная комиссия, а по ряду процедур и по крупным торгам предусмотрена внешняя экспертиза.

По данным Министерства экономического развития Ульяновской области, в течение года в регионе проходит порядка 10 тыс. процедур госзакупок. Областной департамент госзакупок объявляет до 100 процедур в день

Предусмотрено, казалось бы, все. Однако, как показывает жизнь, «подводных камней» у нового закона - множество. Например, заказчик должен обосновать и свою потребность в товаре или услуге, и цену, которую он за это предлагает. В целом, благая идея, но подход к ее реализации многих вверг в ступор. Предложив пять методов обоснования цены (тарифный, проектно-сметный, нормативный, затратный, метод сопоставимых рыночных цен), Минэкономразвития выпустило приказ о методических рекомендациях их применения. Заказчики схватились за голову: это же высшая математика! Скажем, метод сопоставимых цен - фактически анализ рынка: нужно собрать пять ценовых предложений, высчитать по формуле коэффициент вариации, квадратичное отклонение, определить цену и только потом объявлять закупку.

Обоснование закупки пока прописано в общих рамках ФЗ-44: закупка должна соответствовать либо целям, заложенным в государственных или муниципальных программах, либо целям деятельности и полномочиям того или иного органа исполнительной власти. С 2015 года обещана многоуровневая система нормативно-правовых актов (ни одного из них пока нет). Общие правила нормирования утвердит Правительство РФ, а дальше - по вертикали: для федеральных заказчиков будут свои нормы, регионы утвердят нормы для областных структур, муниципалитеты - муниципальных. Будут обозначены минимальные и максимальные требования, в том числе в части цены товара.

Планирование закупок - тоже вопрос неоднозначный. Если сейчас существуют только годовые планы-графики, то начиная с 2016 года вводится двухэтапное планирование. Каждый заказчик

будет составлять трехлетний план закупок (на бюджетный плановый период), а на его основании - детализированные планы-графики на каждый год.

- С одной стороны, это правильно. Это дисциплинирует заказчиков, да и для участников удобно, что можно рассчитывать свои ресурсы и возможности в долгосрочной перспективе, - говорит Денис Карпанин. - Но с точки зрения большинства заказчиков это достаточно сложно, поскольку редко когда заказчик может точно просчитать, сколько денег ему выделят. Обещают одно, а в течение года то добавляют лимитов, то уберут - это зависит от общего состояния бюджетного наполнения региона либо муниципального образования. Как это будет реализовываться? Опять придем к тому, что в планы закупок постоянно будут вноситься изменения.

КОГДА УЙДЕМ В ИНТЕРНЕТ

С принятием закона о ФКС способов определения поставщиков стало больше, но основными остались те же - запрос котировок, конкурсы, аукционы. Эксперты отмечают, что в части электронных процедур новый закон сохранил порядка 80% того, что было в ФЗ-94. Действуют все те же пять площадок, принципы проведения аукционов остались прежними. Но к традиционным открытым конкурсам добавились новые способы определения поставщиков. Появился конкурс с ограниченным участием - на технически сложные объекты, двухэтапный конкурс, запрос предложений.

На 2015 год намечен четвертый пакет поправок в ФЗ-44, предусматривающий максимальный переход на электронные площадки. Позиция ФАС - отказаться от бумажных носителей вообще. По мнению антимонопольного ведомства, это позволит уйти от субъективности, конфликта интересов, возможных коррупционных схем. Однако в 2013 году эта позиция не прошла. Минэкономразвития отстоял позицию конкурса на строительные работы, но только в случае превышения по сумме - более 150 млн рублей на нужды федеральных и региональных структур, более 50 млн рублей - муниципальных.

ИМЕЮТСЯ И ГАРАНТИИ

Разумеется, есть новшества, которые большинство участников рынка оценивают положительно. В их числе - антидемпинговые меры.

Все помнят практику недавнего времени: выходя на аукцион, участник мог сбросить цену вдвое, а то и в четыре-пять раз. Главный критерий победы в аукционе - минимальная цена контракта, а гарантий от предложившего минимум ФЗ-94 не требовал. Прекрасно понимая, что выполнить работы ниже рыночной стоимости невозможно, заказчик вынужден был заключать контракт с тем, кто предложил наименьшую цену. Этим слабым звеном закона активно пользовались. По сути, за шесть лет сложился целый теневой рынок, а «профессиональные» его участники стали настоящим бедствием и для заказчиков, и для добросовестных участников.

МАЛЫЙ БИЗНЕС: ЛЕД ТРОНУЛСЯ?

Преференции малому бизнесу ФЗ-44 сохранил, но порог цифр изменен. Так, если ФЗ-94 устанавливал квоту участия субъектов малого бизнеса в госзакупках в 10-20%, то сейчас это «не менее 15%». Максимальный размер обеспечения заявки для субъектов малого бизнеса установлен в 2%, обеспечения исполнения контракта - 10% (для остальных категорий



участников аукционов это, соответственно, не менее 5 и 30%). Согласно изменениям, внесенным в ФЗ-44 в июне 2014 года, оплата таких контрактов должна производиться не позже 30 дней с момента подписания акта выполненных работ. К субъектам малого бизнеса приравнены социально ориентированные НКО.

ФЗ-44 предусмотрел: если в ходе конкурентных процедур цена снижается на 25% и ниже, участник должен либо предоставить обеспечение контракта в 1,5 раза больше цены, которую он предложил, либо подтвердить свою добросовестность. Таким подтверждением могут стать аналогичные исполненные им контракты, зарегистрированные на портале госзакупок. Если участник не выполнит эти требования - заказчик вправе отказаться от заключения контракта.

Первую практику применения этой нормы закона уже можно анализировать. В УФАС отмечают: снижая цену на 25%, участники в массе своей предоставляют платежные поручения или банковские гарантии. Доказывать свою добросовестность исполненными контрактами никто не торопится.

Кстати говоря, реестр недобросовестных поставщиков, который существует не первый год, панацеей не стал (зарегистрировал фирму под новым именем - и ты уже чист перед законом и перед новым заказчиком). Реестр же исполненных контрактов выгоден всем сторонам. Заказчики обязаны вносить в этот реестр каждый заключенный контракт и данные о его исполнении. Платежное поручение, акт выполненных работ и другие документы в отсканированном виде хранятся на сайте zakupki.gov.ru. Это данные по всей России, и отследить историю выполненных контрактов можно по каждому региону. Такая «история исполнения госконтрактов» введена еще в бытность ФЗ-94, и важность ее трудно переоценить.

ИТОГИ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК УЛЬЯНОВСКОГО УФАС РОССИИ ЗА ПЕРВЫЕ ПОЛУГОДИЯ 2010-2014 ГОДОВ

	94-ФЗ «О размещении заказов»				44-ФЗ «О контрактной системе»
	2010	2011	2012	2013	2014
Рассмотрено жалоб	77	108	142	150	153
Признаны обоснованными	36	38	66	50	48
Выдано предписаний	59	68	86	47	45
Проведено проверок	50	60	43	22	10

ПОД ВЗГЛЯДОМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Принципиальное новшество закона о ФКС - общественное обсуждение. Для закупок объемом более 1 млрд рублей это условие обязательное. Однако регионы могут устанавливать и свои планки. Решение о создании в Ульяновской области института обязательного общественного обсуждения отдельных закупок уже есть, но какие именно закупки станут предметом такого обсуждения, пока неизвестно. Проект соответствующего постановления правительства региона еще в работе.

Впрочем, замечают эксперты, значимость общественного контроля не стоит преувеличивать. ФЗ-94 так же давал возможность влиять на проведение конкурсов. Обратиться с жалобой в ФАС (до окончания срока подачи заявки на участие в процедуре) может любое физическое и юридическое лицо, многие этим активно пользуются. Что же касается общественных организаций, то участники рынка отмечают профессионализм Ассоциации института закупок, неплохой опыт работы с «Безопасным Отечеством», Народным фронтом. При всех плюсах общественного контроля главный его минус в том, что по большей части занимаются этим непрофессионалы. Не разбираясь в деталях, зачастую они бьют тревогу там, где все в рамках закона. И все-таки возможность контроля должна быть, главное, чтобы он действительно был направлен на повышение эффективности закупок, а не служил прикрытием для отстаивания коммерческих интересов.

НА ЧТО ЖАЛУЕМСЯ

За первое полугодие 2013 года в УФАС по Ульяновской области поступило 150 жалоб в сфере госзакупок, за 2014 год - 153. Основная масса жалоб по-прежнему связана с ограничением конкуренции: не допустили к участию в аукционе, дали необоснованный отказ и т.д. Но появился новый поток жалоб - на обоснование цены контракта, стало больше вопросов, связанных с тем, как применять новые положения нового закона.

- Основная масса работы проходит до самого размещения: чем качественнее заказчик обозначит характеристики требующегося ему товара (работы, услуги) и обоснует свою потребность широкому кругу потенциальных участников, тем будет проще на стадиях рассмотрения этих заявок, - говорит Екатерина Бокач. - Что касается нарушений, то в массе своей допускают ошибки очень мелкие заказчики, которые столкнулись с необходимостью размещать аукционы по незначительным суммам.

В целом же у заказчиков опыт есть. Он нарабатан по ФЗ-94, типовая документация, разработанная уполномоченными органами по размещению госзаказа - областным департаментом госзакупок, муниципальными структурами - в принципе, не меняется, большинство процедур остались прежними.

Важно понимать: проверки ФАС на основании жалоб возможны на стадии размещения заказа. После того, как контракт заключен, оспорить его можно только в судебном порядке. Сделать это вправе как антимонопольная служба, так и заказчик либо участник.

ВОЙНА ПЛАН ПОКАЖЕТ?

Дело задумывалось масштабное: расписать весь процесс госзакупок, сделать его максимально прозрачным и эффективным. Глава первая закона ФЗ-44 говорит о целях федеральной контрактной системы - это повышение эффективности и результативности госзакупок, обеспечение их гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Столь четких формулировок в ФЗ-94 не было. Однако была судебная практика. Высший арбитражный суд сформулировал

свою позицию еще в 2010 году: главное - не арифметическая экономия бюджетных средств, а эффективное удовлетворение потребностей заказчика. А что касается коррупции, то едва ли ее можно победить законом.

Так кто же, по большому счету, выиграл с принятием закона о ФКС? Участники - явно выиграли, поскольку сфер участия, конкурентных процедур стало намного больше. На руку участникам и принцип открытости. Уже сейчас на едином сайте размещается вся информация по закупкам, включая планы-графики, в соответствии с этим можно планировать свои действия и участникам. Если ты добросовестный участник - у тебя есть абсолютная возможность подготовиться (оформить обеспечение, разрешительную документацию и т. д.).

Заказчики имеют как плюсы (антидемпинговые меры, возможность выставить дополнительные требования к участникам, общественный контроль исполнения заказа), так и минусы - процент того, что можно сделать без проведения конкурентных процедур, мал, а сложностей с подготовкой к процедуре много.

Надо набраться терпения, считают практически все игроки рынка закупок. Нароботается практика, появятся типовые подходы, механизм станет понятнее. А поправки в закон - для России дело обычное. За семь лет в ФЗ-94 было внесено более 40 изменений. Та же судьба, очевидно, ждет и его преемника - ФЗ-44. По данным Минэкономразвития, только в 2014 году планируется три пакета изменений. Сколько будет этих пакетов в принципе - не готов сказать никто. Звучит мнение, что ФЗ-44 повторит судьбу ФЗ-94. А возможно, в конечном итоге даже снова станет им.

Мария Мишина

решили размещать такие заказы только в рамках 5% от годового объема закупок. Появилось ограничение и по запросам котировок: не более 10% от годового объема.

То есть чем ниже годовой объем финансирования госзакупок, тем меньше у бюджетников возможностей. Если раньше мелкие заказчики укладывались в пару котировок в год, то в 2014 году вынуждены были прийти к аукционам.

- Запрос котировок - это самый простой способ, - замечает замдиректора департамента госзакупок Министерства экономического развития Ульяновской области Денис Карпанин. - Никаких особых издержек для заказчика он не несет, прост для участия, понятен - в письменном виде поступает заявка на поставку того или иного товара либо выполнение услуги, и победитель определяется исходя из предложенных цен. Участие в электронных аукционах - сложное. Участник должен получить электронную цифровую подпись (ЭЦП), зарегистрироваться на электронной площадке, внести обязательное обеспечение сначала заявки, а затем контракта - деньги либо банковскую гарантию. Тем, для кого эта деятельность непрофессиональная, - очень непросто! Стоит ли удивляться, что число несостоявшихся аукционов возросло?

Электронные площадки захлестнули микроаукционы - на 4 тыс. рублей, на 10, на 15. Какой поставщик ради такой мелочи станет связываться во все процедурные сложности?

- Зайдите на сайт госзакупок: аукционы на приобретение бумаги, канцтоваров, кисточек для ремонта! - восклицают в Ульяновском управлении ФАС. - Хотели уйти от коррупционных схем - получили проблемы с приобретением элементарных скрепок. А если, положим, станции скорой помощи необходимо закупить бензин на 300 тыс. рублей? Запускайте процедуру торгов, и никаких гарантий, что вы получите этот бензин: крупным поставщикам такие объемы неинтересны, а мелкие с электронными аукционами не связываются.

И это не единственный барьер, который воздвиг Ф3-44 перед бюджетниками. Собираясь купить даже пачку бумаги, они должны подготовить отчет о нецелесообразности применения иных методов закупок, обосновать цену и лишь потом заключить контракт.

Стоит ли говорить, что испытали от этих нововведений заказчики и их потенциальные поставщики? Только спустя полгода здравый смысл восторжествовал. С 4 июня вступил в силу Ф3-140 - изменения в Ф3-44. Он определил понятие мелких потребностей, мелких заказчиков. А также дал заказчику право выбора. Без конкурсных процедур теперь можно заключать договоры до 100 тыс. рублей на 2 млн рублей от годового объема закупок либо укладываться в 5% от общегодового финансирования. То есть крупный заказчик, чьи 5% составляют более 2 млн рублей, будет ориентироваться на «право пяти процентов», а маленькие станут использовать лимит в 2 млн. Обоснование цены по таким закупкам отменили. А котировки по-прежнему ограничены 10% годового финансирования.

Это лишь один из барьеров, который удалось ликвидировать. Но сколько их еще осталось!

- ФАС является уполномоченным органом, который в рамках 94-ФЗ согласовывал процедуры, когда в торгах не было ни одного участника, - рассказывает начальник отдела контроля закупок УФАС по Ульяновской области Екатерина Бокач. - Ска-

жем, электронный аукцион на закупку б рублей. Крупные организации не участвуют, хотя бы пытались в сложные процедуры участника нет, торги не состоялись. В рамках мог найти поставщика сам, и если с документацией все в порядке, то возможность заключить контракт с единым поставщиком была согласована. Если конкурс (или аукцион) не состоялся, то единственный участник - начинать все снова.

ПОДВОДНЫЕ КАМНИ ЗАКОНА

Повторимся: если Ф3-94 регламентировал размещение государственного и муниципального заказа, заключение контракта и его

Первая стадия - под контролем Росфиннадзора финансовых контрольных органов субъектов литетов. ФАС по-прежнему контролирует процесс - от появления извещения на едином сайте до заключения контракта. Серьезное новшество связано с исполнением контракта. Заказчик и внутренние органы контроля, должна быть проведена, а по ряду процедур и по крупным торгам - внешняя экспертиза.

По данным Министерства экономического развития Ульяновской области, в течение года в регионе проходит порядка 10 тыс. процедур госзакупок. Областной департамент госзакупок объявляет до 100 процедур в день

Предусмотрено, казалось бы, все. Однако жизнь, «подводных камней» у нового закона много. Например, заказчик должен обосновать и в товаре или услуге, и цену, которую он предлагает. В целом, благая идея, но подход к ее реализации - ступор. Предложив пять методов обоснования цены (проектно-сметный, нормативный, затратный, рыночные цены, Минэкономразвития), Минэкономразвития рекомендация их применения не хватилась за голову: это же высшая метод сопоставимых цен - фактически аннулирует пять ценовых предложений, высчитывает коэффициент вариации, квадратичное отклонение от цены и только потом объявлять закупку.

Обоснование закупки пока прописано в обзоре, закупка должна соответствовать либо целям деятельности и полномочиям того органа исполнительной власти. С 2015 года обещана система нормативно-правовых актов (ни один не принят). Общие правила нормирования утвердит ФАС РФ, а дальше - по вертикали: для федеральных органов будут свои нормы, регионы утвердят нормы для своих структур, муниципалитеты - муниципальные нормы, муниципальные нормы - муниципальные нормы, муниципальные нормы - муниципальные нормы, муниципальные нормы - муниципальные нормы, муниципальные нормы - муниципальные нормы, муниципальные нормы - муниципальные нормы, муниципальные нормы - муниципальные нормы.

Планирование закупок - тоже вопрос, сейчас существуют только годовые планы-график. С 2016 года вводится двухэтапное планирование