

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
"ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ"

Ежегодный доклад
«О системе закупок в Российской Федерации» - 2015

Москва 2016

Авторский коллектив:

Шамрин А.Т. (руководитель)

Головщинский К.И.

Джужома В.В.

Еременко Н.В.

Илюшин Д.М.

Костенко Н.В.

Климов В.В.

Маслова Н.С.

Негородов В.С.

Серажетдинов Р.Р.

Турчан М.С.

Хафизов Т.Р.

Оглавление

Введение	4
1. Планирование и нормирование закупок	8
2. Практика закупок у СМП и СОНКО	25
3. Мониторинг практики использования новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя).....	33
4. Оценка результативности антидемпинговых мер	47
5. Мониторинг реализации антикризисных мер в закупках.....	57
6. Особенности осуществления публичного контроля в контрактной системе	66
7. Об общественном контроле за закупками и субъектах такого контроля	74
8. Информационное обеспечение контрактной системы	91
Рекомендации по совершенствованию системы государственных закупок в Российской Федерации	113
Приложения.....	133

Введение

Первый год реализации концепции контрактной системы был, в определенной степени, подготовительным. Большинство норм регулирования закупочной деятельности государства в этот период не отличались от правил и процедур, установленных во время действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также - Федеральный закон № 94-ФЗ).

Важным этапом в становлении контрактной системы был следующий - 2015 год, в течение которого формировались такие важные институты системы государственных закупок как планирование, нормирование, единая информационная система. Должна была получить свое развитие система публичного и общественного контроля, продемонстрировать эффективность новые процедуры определения поставщиков, расширится участие предприятий малого бизнеса в поставках продукции для государственных и муниципальных нужд. Высоко ожидание роста качественных показателей: информационная открытость, система эффективного общественного контроля, повышение доверия общества к государству в сфере государственных расходов, снижение коррупционных рисков, повышение ответственности заказчиков за обеспечение государственных нужд.

В течение 2015 года продолжалась активная работа по формированию нормативно-правовой базы контрактной системы. Лидером нормотворческой и методической работы стало Минэкономразвития России.

Особенностью процесса перехода к контрактной системе является поэтапное применение новых норм закупочной деятельности согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также - Федеральный закон № 44-ФЗ, Закон). Результаты от внедрения контрактной системы можно будет оценить не ранее 2017 года, когда все механизмы новой системы государственных закупок начнут действовать.

В связи с этим становится понятно, что масштабы реформ создают риски перехода к контрактной системе, которые могут привести к ситуации формального

изменения системы при фактическом сохранении старой модели Федерального закона № 94-ФЗ. Как и годом ранее, в 2015 году в качестве основных рисков эксперты называют затягивание процессов закупок, сложности для заказчиков в понимании новых механизмов регулирования (большой объем правового регулирования подзаконными актами), неадекватность информационного обеспечения, использование общественного контроля как способа коммерциализации доверия государства общественными организациями.

Снизить риски реформы системы государственных и муниципальных закупок можно за счет выработки компенсирующих мероприятий на основе систематических исследований процессов становления контрактной системы. Результаты этой работы и предложения по совершенствованию контрактной системы отражаются в ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации», подготовленном экспертами НИУ ВШЭ.

В течение 2015 года эксперты НИУ ВШЭ совместно с членами Рабочей группы Центрального штаба Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» «Честная и эффективная экономика» анализировали развивающуюся нормативную правовую базу контрактной системы и правоприменительную практику в этой сфере. Были проведены широкие социологические обследования различных групп участников контрактной системы (заказчики, предприниматели, население, общественные организации). Проведены углубленные интервью в целях оценки отношения к контрактной системе всех категорий участников закупочного процесса. Всего в исследование были вовлечены около 50 регионов России.

По сравнению с итогами 2014 года доклад «О системе закупок в Российской Федерации - 2015 год» фокусирует свое внимание на исследовании ключевых новаций создаваемой контрактной системы, существенно влияющих на достижение конечного результата реформы системы государственных закупок. В поле зрения исследователей в 2015 году помещены планирование, нормирование, новые способы определения поставщиков, механизмы антидемпинга, поддержка малого бизнеса, создание единой информационной системы. Проведена оценка результативности новых способов определения поставщика: двухэтапные конкурсы, запрос предложений, конкурсы с

ограниченным участием. Особое внимание авторы доклада уделили становлению и развитию системы публичного и общественного контроля в сфере государственных закупок.

Появление доклада в 2015 году стало возможным, в том числе, благодаря оказанной организационной и методической поддержке экспертов Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» - заместителя руководителя Исполкома, члена Центрального штаба Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» **Костенко Н.В.** и заместителя председателя Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, заместителя председателя Центральной ревизионной комиссии Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» **Климова В.В.**

Новые инструменты снижения коррупционных рисков в сфере государственных и муниципальных закупок в 2015 году еще не успели показать существенного влияния на процесс закупок. В связи с этим изменение условий для снижения потенциального уровня коррупции за счет внедрения контрактной системы следует ожидать в 2016-2017 годах, когда будут введены механизмы нормирования, обоснования закупки, открытости в рамках единой информационной системы. Таким образом, детальный анализ влияния новых правил закупок на уровень коррупции может дать результаты только в ходе оценки формирования контрактной системы по итогам 2016 года.

Основные положения доклада в ходе его подготовки регулярно обсуждались на совещаниях в рамках постоянно действующего семинара под руководством руководителя Экспертного управления президента Российской Федерации Симоненко В.А.

Авторы Доклада выражают глубокую признательность органам власти и организациям, без активной позиции которых разработка его была бы невозможна. В их числе: Минэкономразвития России, Федеральное казначейство, Фонд социального страхования России, Департамент г. Москвы по конкурентной политике, Администрация Калужской области, Правительство Республики Татарстан, контрольно-счетные органы в регионах России, ФАНО России, Общероссийское общественное движение «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ», общественная

организация «Безопасное отечество», компании «Росатом», «Ростелеком», «Аэрофлот», «Роснефть», «Сбербанк-АСТ». Значительную методическую и организационную поддержку в подготовке доклада оказали Симоненко В.А., Летуновский В.В., Краснова И.Г., Дегтев Г.В., Зимонас Р.С., Мельченко И.В., Зарудин В.В.

1. Планирование и нормирование закупок

В рамках подготовки Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации»-2014¹ экспертами НИУ ВШЭ была проанализирована практика планирования закупок в переходный период на основе планов-графиков, размещенных заказчиками в 2014 году на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В связи с отсутствием возможности обработки документов планирования, обусловленным неструктурированной формой публикуемых планов-графиков, рассматривались документы планирования, подготовленные заказчиками-федеральными органами исполнительной власти (далее также – ФОИВ) в 2014 году. В результате было установлено, что число версий плана-графика, размещаемых заказчиками, достигает от 2 до 160 в год. В итоге был сделан вывод о том, что планирование не выполняло возложенные на него задачи: информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности в целом, обеспечение конкуренции, снижение уровня коррупции в сфере закупок, поскольку содержание плана-графика изменяется слишком часто.

Столь значительное количество изменений документов планирования и, следовательно, низкая информативность таких документов могли быть обусловлены трудностями, связанными с изменением правил планирования и низкой готовностью заказчиков решать поставленные задачи по новым правилам в первый год становления контрактной системы в сфере закупок.

Для того чтобы оценить: изменилось ли качество подготовки документов планирования в 2015 году, был проведен анализ планов-графиков федеральных органов исполнительной власти за 2015 год. Следует отметить, что из 75 федеральных органов исполнительной власти, разместивших на официальном сайте единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее также - официальный сайт) планы-графики, предусматривающие закупки, 37 заказчиков (49%) формировали планы-графики в неструктурированной форме. Количество версий планов-графиков во второй год функционирования контрактной системы не стало меньше, диапазон количества изменений увеличился и составляет в 2015 году от 4 до 174 версий (см. диаграммы 1.1-1.3 в Приложении к докладу).

¹ См. <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что перечень ФОИВ, наиболее часто вносящих изменения в планы-графики в 2014 году, в 2015 практически не изменился (7 из 10 ФОИВ), при этом количество версий планов-графиков в 2015 году у таких заказчиков превышает аналогичный показатель прошлого года (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Заказчики-ФОИВ с наибольшим количеством версий планов-графиков в 2014-2015 гг.

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий плана-графика в 2015 году	Количество версий плана-графика в 2014 году
1	Министерство внутренних дел Российской Федерации	174	160
2	Министерство культуры Российской Федерации	137	80
3	Министерство обороны Российской Федерации	106	107
4	Управление делами Президента Российской Федерации	104	86
5	Федеральная служба государственной статистики	99	64
6	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю*	93	9
7	Федеральная служба исполнения наказаний	83	58
8	Министерство энергетики Российской Федерации	83	70
9	Министерство транспорта Российской Федерации*	74	52
10	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования*	70	47
*ФОИВ, которые в 2014 году не относились к ФОИВ с наибольшим количеством версий плана-графика			

Перечень ФОИВ, наиболее редко вносящих изменения в планы-графики в 2014 году, наполовину изменился (5 из 10 ФОИВ в 2015 году повторяются), при этом количество версий планов-графиков в 2015 году у оставшихся в перечне заказчиков также превышает аналогичный показатель прошлого года (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Заказчики-ФОИВ с наименьшим количеством версий планов-графиков в 2014-2015 гг.

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий плана-графика в 2015 году	Количество версий плана-графика в 2014 году
1	Федеральная служба по интеллектуальной собственности*	4	6
2	Федеральная служба по тарифам*	5	22
3	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	5	3
4	Федеральное агентство специального строительства	6	2
5	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору*	8	5
6	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	8	2
7	Федеральное агентство связи	10	2
8	Министерство финансов Российской Федерации	12	2
9	Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям*	12	5
10	Министерство юстиции Российской Федерации*	12	7

* ФОИВ, которые в 2014 году не относились к ФОИВ с наименьшим количеством версий плана-графика

Следует отметить, что анализ качества планирования исключительно на основании количества изменений плана-графика не дает объективной оценки, поскольку также необходимо учитывать общее количество закупок и основания для внесения изменений: в ряде случаев необходимость внесения изменений обусловлена объективными обстоятельствами (осуществление закупок вследствие образовавшейся экономии, изменение начальной (максимальной) цены контракта, возникновение непредвиденных обстоятельств и т.д.).

Так, например, сопоставимое количество версий плана-графика у ФАНО и Минобрнауки России (соответственно 41 версия и 40 версий) не свидетельствует о сопоставимом качестве подготовки документов планирования при условии, что общее

количество осуществленных закупок, предусмотренных планом-графиком у таких ФОИВ, составляет соответственно 126 и 486 закупок².

Для более взвешенной оценки частоты внесения изменений, ФОИВы, документы планирования которых анализировались, были разделены на 4 группы в зависимости от количества закупок, предусмотренных в плане-графике соответствующего заказчика. Практика планирования за 2015 год оценивалась по следующим параметрам: количество версий планов-графиков, доля количества закупок, запланированных в первоначальной версии плана-графика, и доля по стоимости закупок, запланированных в первоначальной версии плана-графика (см. Таблицу 1.4 в Приложении к докладу).

В первую группу были включены заказчики, количество закупок которых, превышало 1000 закупок. В эту группу попали 3 ведомства: Минобороны России, Федеральная служба охраны и Минкультуры России. В части количества версий плана-графика в рассматриваемой группе лидирует Федеральная служба охраны, разместившая в 2015 году 22 версии плана-графика, у остальных органов власти рассматриваемой группы количество версий плана-графика превышает 100.

При этом, с точки зрения полноты учета планируемых закупок в первоначальном плане-графике, по данному показателю лидирует Минкультуры России. Для данной группы среднее количество версий планов-графиков составило 88 версий, среднее значение доли закупок по количеству и по стоимости, предусмотренных в первоначальной версии плана-графика, составило соответственно 57 и 59 процентов от количества и стоимости закупок, включенных в итоговую версию плана-графика.

Во вторую группу были отнесены заказчики, количество закупок которых, находилось в диапазоне от 300 закупок до 700 (включительно). Для данной группы среднее количество версий планов-графиков составило 78 версий, среднее значение доли закупок по количеству и по стоимости, предусмотренных в первоначальной версии плана-графика, составило соответственно 36% и 33% от количества и стоимости закупок, включенных в итоговую версию плана-графика. Лучшие показатели в этой группе были достигнуты Минздравом России, разместившем 25 версий плана-графика в 2015 году, и запланировавшего в первоначальной версии плана-графика 63% от количества и 93% от

² Подробная информация о количестве версий плана-графика и итоговом количестве закупок, предусмотренных таким документом, приведена на диаграммах 1.5-1.7 в Приложении к докладу.

стоимости закупок, предусмотренных итоговой версией плана-графика. При этом по трем оцениваемым показателям худшие результаты были зафиксированы у Управления делами Президента РФ.

Для третьей группы, в которую были включены заказчики с количеством закупок в диапазоне от 100 до 300 закупок включительно, среднее количество версий планов-графиков составило 47 версий, среднее значение доли закупок по количеству и по стоимости, предусмотренных в первоначальной версии плана-графика, составило соответственно 49% и 54% от количества и стоимости закупок, включенных в итоговую версию плана-графика. В данной группе по количеству версий плана-графика лидирует Ростехнадзор, разместивший в 2015 году 8 версий плана-графика, при этом в первоначальной версии плана-графика этого заказчика было предусмотрено 60% количества «итоговых» закупок, но стоимость закупок, указанная в первоначальной версии плана-графика, превышала стоимость закупок, включенных в итоговую версию плана-графика. В рассматриваемой группе пять заказчиков по всем оцениваемым показателям достигли худших, чем в среднем по группе, результатов: Минэнерго, ФСИН, Минкомсвязь, Государственная фельдъегерская служба, Росимущество.

В четвертую группу были включены заказчики, количество закупок которых менее 100. Для данной группы среднее количество версий планов-графиков составило 23 версии, среднее значение доли закупок по количеству и по стоимости, предусмотренных в первоначальной версии плана-графика, составило соответственно 58% и 49% от количества и стоимости закупок, включенных в итоговую версию плана-графика. В рассматриваемой группе у девяти ФОИВ по всем оцениваемым показателям результаты хуже средних значений по группе: Минспорт, Роспотребнадзор, Рособрнадзор, Роструд, Росприроднадзор, Росфинмониторинг, Росалкогольрегулирование, Минтранс.

Представляется, что довольно высокая частота внесения изменений в планы-графики, а также низкая «наполненность» первоначальных версий плана-графика, обусловлена неготовностью заказчика в сроки, установленные законодательством о контрактной системе (не позднее одного календарного месяца после принятия закона о бюджете), подготовить качественные документы планирования. Подтверждением может служить то обстоятельство, что из 74 федеральных органов исполнительной власти, планами-графиками которых были предусмотрены закупки в 2015 году с информацией,

необходимой для расчета, у 37 заказчиков (50%) в первой версии плана-графика было предусмотрено менее 50% закупок, включенных в финальный план-график на 2015 год (далее – итоговый план-график), в том числе, у 13 заказчиков первоначальный план-график содержал не более 20% количества закупок, предусмотренных итоговым планом-графиком (см. диаграммы 1.8-1.10 в Приложении к докладу).

При этом показатели относительно доли закупок, предусмотренных первоначальным планом-графиком, у исследованных ФОИВ в 2015 существенно выше, чем аналогичные показатели 2014 года. Так, в 2014 году количество ФОИВ, предусматривающих в первоначальной версии плана-графика не более 10 % количества закупок итогового плана-графика, составило 8, а в 2015 году всего два ФОИВ. Если в 2014 году в десятку наиболее успешных ФОИВ по рассматриваемому показателю попало Федеральное агентство связи, запланировавшее в 2014 году 68% закупок итогового плана-графика, то в 2015 году, количество ФОИВов, первоначальные планы-графики которых содержат более 68 % итогового плана-графика, составило уже 20 наименований, то есть 27% всех ФОИВ по исследованной выборке. Таким образом, следует отметить положительную тенденцию в отношении качества подготовки планов-графиков в 2015 году.

Однако, в условиях, когда первоначально план-график содержит не более половины закупок, такие задачи как своевременное информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности, обеспечение конкуренции, а также возможность контроля в целях предотвращения ошибочных и (или) недобросовестных действий заказчика, не решаются.

Как было отмечено выше, зачастую необходимость внесения изменения в план-график не обусловлена недостаточным качеством планирования, а вызвана объективными обстоятельствами, не зависящими от работника, ответственного за подготовку документов планирования. Информационное обеспечение контрактной системы не позволяет на сегодняшний день оценить основания для внесения изменений в документы планирования, даже в случаях, когда план-график подготовлен в структурированной форме. Информация об основаниях для внесения изменений указывается только относительно отдельных позиций плана-графика, таким образом, комплексно оценить основания, обусловившие необходимость утверждения новой версии плана-графика, объективно не представляется

возможным. Во вкладке «Изменения» представлен только перечень версий, без сводной информации о том - что именно изменялось от версии к версии документа. По этой причине экспертами была проанализирована практика планирования в части основания для внесения изменений в планы-графики пяти министерств (результаты анализа представлены в Таблице 1.11 в Приложении к докладу).

В основаниях для внесения изменений существенно преобладают случаи, когда изменения обусловлены «возникновением обстоятельств, предвидеть которые на дату утверждения плана-графика было невозможно» (такое основание обозначалось Минздравом России в 70% случаев, Министерством культуры Российской Федерации в 22%, МИД России – в 41%, Министерством обороны Российской Федерации – в 46%, а Министерством образования и науки Российской Федерации - в 32% случаев изменений). С учетом того, что выделяемый объем финансовых средств определяется на основании обоснования бюджетных ассигнований, формируемых заказчиками, значительное количество «непредвиденных» закупок, вероятно, свидетельствует о недостаточном качестве планирования. О чем также свидетельствует то обстоятельство, что у 39 (61%) ФОИВ из 64 ФОИВ, планы-графики которых содержали информацию об объеме закупок, планируемых в текущем году в первоначальной и итоговой версии плана-графика, доля объема закупок на текущий год от объема закупок, предусмотренного в итоговом плане-графике, не превышала 50%, в том числе, у 14 ФОИВ (22%) – не превышала 10% (см. диаграммы 1.12-1.14 в Приложении к докладу). Достаточно часто изменения исследуемыми ФОИВами вносились по причинам изменения сроков осуществления закупки и/или исполнения контракта.

Обращают на себя внимание случаи, когда изменения вносятся по основаниям, не предусмотренным совместным приказом Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 г. № 761/20н «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков», у четырех из пяти проанализированных заказчиков были выявлены указанные несоответствия требованиям законодательства о контрактной системе.

При этом представляется, что указанную проблему можно было бы решить технически: при оформлении плана-графика в структурированной форме и при формировании очередной версии плана-графика обязательным условием размещения должно стать наличие обоснования вносимых изменений с необходимостью выбора соответствующих оснований из заранее заданного списка (сформированного в четком соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе).

Проведенный анализ позволил выявить нарушения законодательства о контрактной системе, допускаемые при формировании планов-графиков, в том числе:

- 1) установлен размер обеспечения заявки или контракта с нарушением требований законодательства;
- 2) в графе «Срок исполнения контракта» не указываются сроки исполнения этапов, при этом, как минимум, в случаях многолетних контрактов этапы исполнения имеют место;
- 3) не выполнено требование о сквозной нумерации закупок (лотов);
- 4) имеет место нарушение сроков внесения изменений в план-график в части несоблюдения срока, длительностью не менее, чем десять дней до размещения извещения;
- 5) отсутствует информация об итоговых объемах отдельных категорий закупок, например, закупка услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку;
- 6) отсутствуют итоговые параметры плана-графика (объем закупок у СМП, объемы закупок, планируемые в текущем году, совокупный объем закупок);
- 7) зачастую ошибочно указываются одинаковые значения по позициям плана-графика «объемы закупок, планируемые в текущем году» и «совокупный годовой объем закупок», хотя, как правило, в состав данных показателей входят различные составляющие³ и, следовательно, должны быть указаны разные значения;
- 8) в плане-графике на 2015 год содержится информация о закупках 2014 года;

³ Исключение составляют случаи, когда у заказчика отсутствуют закупки, реализованные в прошлом плановом периоде, но подлежащие оплате в течение года планирования, и (или) закупки, извещения о которых планируется разместить в году планирования, но оплата по которым планируется в году, следующем за годом планирования.

9) не указаны основания для внесения изменений в план-график или основания не соответствующим основаниям для изменения плана-графика, предусмотренным законодательством о контрактной системе.

Большинство из выявленных нарушений могут быть предотвращены посредством единой информационной системы, при условии, что будут предусмотрены контрольные функции системы при формировании заказчиками документов планирования. Так, например, при указании года в графе «Срок размещения заказа», год размещения заказа должен проставляться автоматически в зависимости от года, на который формируется план-график. При отсутствии оснований для внесения изменений, соответствующих основаниям, определенным в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, система технически должна не допускать размещения соответствующей информации, также и в части соблюдения требований о сроках для внесения изменений, которые необходимо выполнить до размещения извещения о соответствующей закупке.

С учетом того обстоятельства, что планирование закупок решает важную задачу - повышение эффективности функционирования системы закупок, прежде всего, за счет возможности своевременно выявлять ошибочные или недобросовестные действия заказчиков, предотвращая неэффективное расходование средств и (или) осуществление закупок с нарушением требований законодательства, а также за счет своевременного информирования поставщиков (подрядчиков, исполнителей) о планируемых закупках, особенно актуальными представляются меры, направленные на обеспечение необходимого качества планирования при осуществлении закупок. К таким мерам, прежде всего, следует отнести контроль документов планирования на соответствие требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а также качества планирования, в том числе, обоснованности внесения изменений в планы-графики, а также повышение ответственности в части формирования и ведения документов планирования.

Также в целях сокращения количества изменений, вносимых в планы-графики, и, следовательно, повышения информативности указанных документов, целесообразно пересмотреть требования к содержанию указанной информации о закупках. Например, с учетом того, что значительное количество изменений вносится по причине изменения сроков размещения заказа или исполнения контракта, целесообразно указывать соответствующую информацию в разрезе планируемого квартала закупки, а не месяца,

данная норма позволит существенно сократить количество изменений по данному основанию.

Кроме того, анализ правоприменительной практики планирования позволяет сделать вывод о том, что большинство заказчиков не в состоянии подготовить качественно план-график в срок не позднее одного календарного месяца после принятия закона о бюджете. В этой связи следует рассмотреть вопрос об увеличении срока подготовки рассматриваемого документа.

Следует отметить, что с переходом к планированию по новым правилам задача заказчиков по подготовке документов планирования еще более осложнится, так как, во-первых, помимо плана-графика возникает необходимость формирования плана закупок, а во-вторых, по каждой позиции плана закупок и плана-графика закупок необходимо будет готовить обоснование. Опрос, проведенный среди заказчиков в рамках подготовки доклада «О системе закупок в Российской Федерации»-2014» показал, что около 70% респондентов склонялись к тому, что процесс обоснования закупки будет сугубо формальным процессом. Порядок обоснования закупок в настоящее время определен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 г. № 555 (далее – порядок обоснования). Анализируя положения названного документа, сложно обозначить цели и задачи, которые будут решены благодаря формированию и размещению в единой информационной системе таких обоснований. В обосновании закупок плана закупок три из шести содержательных разделов дублируют соответствующие положения плана закупок (идентификационный код закупки, наименование объекта закупки, наименование мероприятия государственной программы или программы субъекта РФ, муниципальной программы/ наименование функции, полномочия органа власти).

Кроме того, в рамках обоснования необходимо приводить реквизиты акта, в том числе, полное наименование, утвержденных нормативных правовых (правовых) актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных заказчиков (далее соответственно – нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты). В связи с тем, что соответствующие акты, устанавливающие нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты, как правило, не изменяются от закупки к закупке, представляется целесообразным

посредством единой информационной системы организовать удобный для пользователя поиск соответствующих актов (тем более, что эти акты размещаются в обязательном порядке в единой информационной системе), исключив обязанность заказчика дополнительно дублировать соответствующую информацию в обоснованиях. Таким образом, единственным содержательным разделом обоснования при формировании плана закупок выступает «Обоснование соответствия объекта и (или) объектов закупки мероприятию государственной (муниципальной) программы, функциям, полномочиям и (или) международному договору Российской Федерации», в котором указывается вклад закупки в достижение результата мероприятия программы или непрограммного направления. С учетом того обстоятельства, что в плане закупок содержится информация об укрупненных закупках, содержащих в себе общую информацию о различных лотах (контрактах), возможно предположить, что на практике в данном разделе будут приводиться исключительно формальные обоснования.

В обосновании закупок плана-графика четыре из девяти содержательных разделов дублируют положения плана-графика. Безусловно, порядок формирования соответствующих обоснований при планировании требует дополнительных разъяснений со стороны регулятора. Так, например, возникают вопросы, какое обоснование должен приводить заказчик в части способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), учитывая то обстоятельство, что условия применения того или иного способа четко определены Федеральным законом № 44-ФЗ. Последнее относится и к обоснованию применения дополнительных требований к участникам закупки, в случае, если обоснованию подлежит сам факт установления таких требований, так как заказчик не вправе самостоятельно в случаях, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, установить такие требования. Ожидаемо, что в соответствующих разделах заказчики ограничатся формальным приведением ссылок на нормы Федерального закона № 44-ФЗ и (или) подзаконных актов. В связи с тем обстоятельством, что решения заказчика в отношении применяемого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также установления дополнительных требований к участникам закупки, предопределены законодательством о контрактной системе в сфере закупок, положение о включении соответствующих разделов в обоснование закупки представляется избыточным, приводящим к необоснованному увеличению трудозатрат, связанных с планированием.

Отдельно следует обратить внимание на необходимость обоснования закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно положениям части 3 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) обоснованию подлежат (в документально оформленном отчете): невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цена контракта и иные существенные условия контракта. При этом требования об обосновании не распространяются на случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренные пунктами 1, 2, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 19 - 21, 24 - 26, 28, 29, 33, 36, 42, 44, 45 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. После вступления в силу статьи 18 Федерального закона № 44-ФЗ (с 1 января 2017 года) у заказчиков возникает обязанность готовить обоснования и в отношении вышеперечисленных случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Такая ситуация выглядит не вполне логичной, когда в виду отсутствия целесообразности подготовки соответствующих обоснований данные случаи закупки признаются случаями-исключениями, не предполагающими необходимости обоснования при заключении контракта, но при этом в ходе подготовки документов планирования такое обоснование остается необходимым. Так, например, заказчику необходимо будет обосновывать цену контракта, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части контрактов на оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ и другие. Учитывая, что цены таких контрактов не определяются заказчиком и указанные услуги невозможно закупить конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя), подготовка обоснования соответствующей закупки не имеет никакого смысла. В соответствии с порядком обоснования к исключениям отнесены только случаи закупки «малого объема» (в соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93), заключение контракта на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку, а также с участием в проведении фестивалей, концертов, представлений и

подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий, а также заключение контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами. Перечисленные закупки будут обосновываться в разрезе годового объема таких закупок. В чем будет состоять обоснование объема закупок «малого объема» не понятно, так как в случаях, когда заказчик не превышает при таких закупках лимиты, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ, его решение является обоснованным. Проверить же «обоснованность» закупок «малого объема» любое заинтересованное лицо имеет возможность исходя из информации, приведенной в плане-графике заказчика, самостоятельно без изучения дополнительных обоснований.

Подводя итог вышесказанному и принимая во внимание то обстоятельство, что в 2016 году заказчикам следует подготовить документы планирования по новым правилам, в том числе, формировать обоснования таких закупок, актуальной является работа по экспертному обсуждению положений предложенного порядка и его корректировке в целях обеспечения эффективного использования такого механизма как обоснование закупок и исключения необоснованного увеличения трудозатрат, связанных с планированием закупочной деятельности.

Нормирование закупок

Неотъемлемой частью планирования закупок в рамках контрактной системы является нормирование закупок. Несмотря на то обстоятельство, что вступление в силу положений Федерального закона № 44-ФЗ в части нормирования было отложено до 1 января 2016 года, постановлением Правительства РФ от 20.10.2014г. № 1084 была определена обязанность федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами до 31 декабря 2014 года утвердить нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений. Поручением № П13-16667 был определен срок для размещения таких нормативов на официальном сайте, а именно – до 15 мая 2015 года.

Согласно данным Минфина России⁴, по состоянию на 1 июня 2015 года:

⁴ См. Письмо Минфина России от 01.06.2015 № 01-02-01/02-31658.

-только 33 ФОИВ утвердили и разместили нормативные затраты на официальном сайте;

- 28 ФОИВ утвердили нормативные затраты, но не разместили их на официальном сайте;

- 9 ФОИВ не утвердили нормативные затраты.

Среди выявленных Минфином России типичных ошибок, допускаемых при формировании нормативных затрат, можно указать следующие:

1) нормативные затраты не содержат нормативы цены и нормативы количества товаров, работ, услуг или используются не в полном объеме, что не позволяет их использовать в целях нормирования (выявлены в 32 из 33);

2) нормативные затраты содержат сумму расходов на конкретный год, что не соответствует требованиям постановления Правительства от 20.10.2014г. № 1084 (выявлены в 4 из 33);

3) включены значения нормативных затрат на иные расходы, не являющихся затратами на закупку товаров, работ, услуг (выявлены в 7 из 33).

Следовательно, подавляющее большинство федеральных органов исполнительной власти не смогли выполнить требования законодательства о контрактной системе в части нормативных затрат на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений в срок, установленный Поручением № П13-16667.

Обращает на себя внимание существенное различие в нормативах цены по одноименным позициям объекта закупки, установленных различными органами власти. Так, например, норматив цены на моноблоки и ноутбуки, установленные Минздравом России и Минсвязи России отличаются примерно в 2 раза: нормативы цены на моноблоки и ноутбуки, установленные Минздравом России⁵, составляют без отнесения к категории служащего 70 000 рублей, при этом нормативы, определенные Минсвязи России⁶, составляют соответственно: для заместителя министра - 160 000 рублей, для директора департамента – 120 000 рублей, для заместителя директора департамента – 100 000 рублей.

⁵ См Приказ Минздрава России от 15.10.2015 № 721

⁶ См. Приказ Минсвязи России от 30.09.2015 № 372.

Вместе с тем, для сравнения - норматив цены на ноутбуки, установленный Минкультуры России⁷, составляет 57 000 рублей.

Аналогичная ситуация прослеживается и в отношении планшетных компьютеров: так, норматив цены на указанный товар, установленный Минсвязи России, в 2-3 раза превышает указанный норматив, утвержденный Минздравом России и Минкультуры России. Норматив цены на планшетные компьютеры согласно нормативам затрат Минсвязи России составляет: для заместителя министра - 70 000 рублей, для директора департамента – 60 000 рублей, для заместителя директора департамента – 50 000 рублей. Согласно нормативам затрат Минздрава России норматив на планшетный компьютер: для заместителя министра - 45 000 рублей, для директора департамента, заместителя директора департамента – 35 000 рублей; а согласно нормативам затрат Минкультуры России: для заместителя министра - 25 000 рублей, для директора департамента – 20 000 рублей, для заместителя директора департамента – 15 000 рублей.

Значительное отличие нормативных затрат на приобретение вычислительных машин, установленных различными ведомствами, можно объяснить различием полномочий соответствующих органов, чего нельзя предположить относительно нормативов цены на мебель.

Согласно нормативам Минздрава России, норматив цены на стол рабочий/ кресло составляет соответственно: для заместителя министра и директора департамента 150 000 рублей/ 28 000 рублей, для заместителя директора департамента – 120 000 рублей/ 22 000 рублей, для специалиста – 25 000 рублей/ 7 000 рублей. При этом нормативы цены по аналогичным позициям, утвержденные Минсвязи России, составляют: для заместителя министра - 70 000 рублей/ 50 000 рублей, для директора департамента – 40 000 рублей/ 30 000 рублей, для специалиста – 10 000 рублей/ 5 000 рублей. Нормативы цены, установленные Минкультуры России как в отношении столов, так и в отношении кресел, являются минимальными и составляют: для заместителя министра - 17 000 рублей/ 9 000 рублей, для директора департамента – 17 000 рублей/ 9 000 рублей, для специалиста – 4 000 рублей/ 3 000 рублей.

С учетом вышеуказанного и принимая во внимание обстоятельство, что нормативные затраты применяются для обоснования объекта и (или) объектов закупки

⁷ См. Приказ Минкультуры России 29.06.2015 № 1850.

соответствующего федерального государственного органа, его территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений, в целях обоснованности расходов на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов представляется необходимым расширить перечень позиций, в отношении которых определяются нормативы цены в рамках правил нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг, устанавливаемых Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями, а также обеспечить контроль за обоснованностью нормативов цены, устанавливаемых государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами.

Правила в отношении определения требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) вступили в силу с 1 января 2016 года. Вместе с тем, федеральным государственным органам управления государственными внебюджетными фондами РФ было рекомендовано разработать и утвердить требования к закупаемым ими, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) в срок, обеспечивающий реализацию указанных требований, начиная с 1 января 2016 года. По состоянию дел на 18 января 2016 года в единой информационной системе разместили соответствующие акты только 8 ФОИВ, а именно: Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба по техническому и экспертному контролю, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная налоговая служба, Федеральное агентство по недропользованию.

Правила в отношении определения требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг, включают предельную цену, которая (согласно части 7 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ) должна использоваться при расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). С учетом того обстоятельства, что предельная цена устанавливается в отношении группы продукции, например, «Мебель для сидения с

металлическим каркасом», для которой устанавливаются как предельные значения характеристик, так и возможные значения, необходимо уточнить требования в отношении обоснования начальной (максимальной) цены контракта с использованием предельных цен в части необходимости применения нормативного метода совместно с другими методами, предусмотренными статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ; в этом случае расчетная цена, полученная с использованием применяемого метода, не должна превышать расчетное значение, определенное с использованием нормативного метода и предельной цены. В противном случае, имеет место риск неэффективного расходования средств при использовании предельного значения цены в целях обоснования начальной (максимальной) цены контракта в тех случаях, когда закупается объект закупки с характеристиками, не относящимися к предельным значениям, предусмотренным актом нормирования.

2. Практика закупок у СМП и СОНКО

Одним из важных вопросов, решаемых на этапе планирования закупочной деятельности, является определение закупок, которые заказчик должен реализовать у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций (далее также – СМП и СОНКО). Федеральным законом № 44-ФЗ установлено требование о том, что объем закупок у таких категорий участников должен составлять не менее 15% совокупного годового объема закупок заказчика.

В Ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации» - 2014 было отмечено, что с переходом к контрактной системе в сфере закупок объем средств, которые получают субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, увеличился вдвое по сравнению с объемом средств, которые предоставлялись в 2013 году субъектам малого предпринимательства.

В связи с тем обстоятельством, что приказом Росстата от 15.05.2015 № 226 формы федерального статистического наблюдения № 1-контракт и № 1-закупки из отчета за январь-июнь 2015 года отменены, а также в связи с отсутствием соответствующей информации в единой информационной системе, оценить динамику закупок среди субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляемых в целом по стране, на сегодняшний день не представляется возможным. В этой связи в рамках подготовки настоящего доклада был проведен сравнительный анализ закупок во исполнение статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществленных федеральными органами исполнительной власти в 2014-2015 годах.

Проведенный анализ показал, что объем закупок, реализованных исследуемыми органами власти в 2015 году, как по количеству закупок, так и по объему средств, увеличился соответственно на 50% и 12,8% по отношению к 2014 году (см. рисунки 2.1, 2.2).

Рисунок 2.1. Динамика изменения количества закупок, осуществленных ФОИВ в соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, процедур

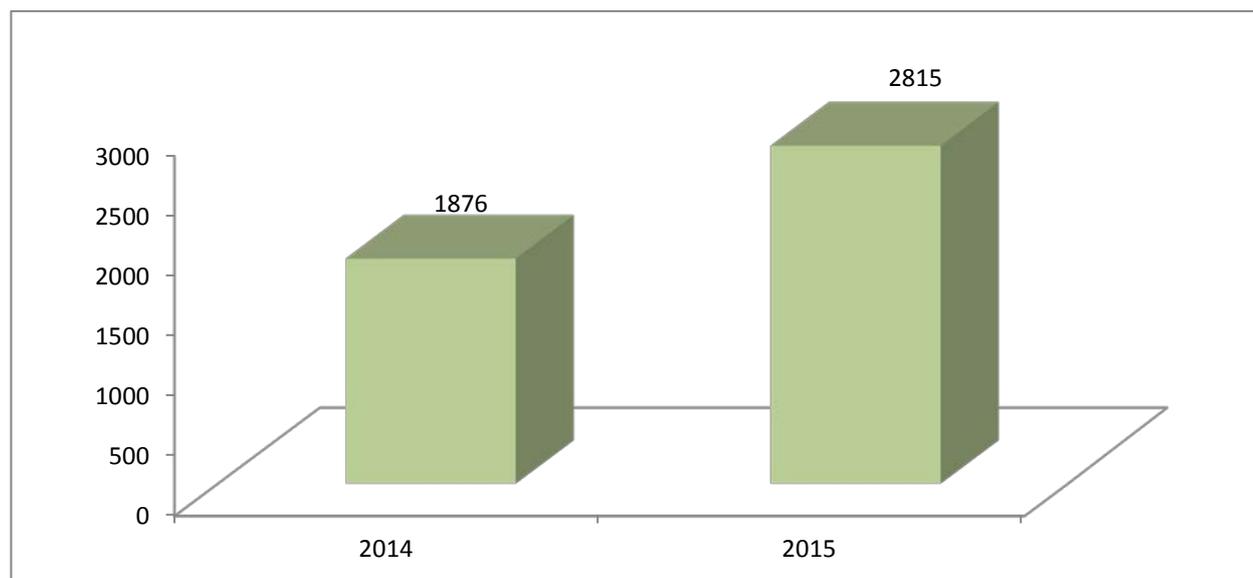
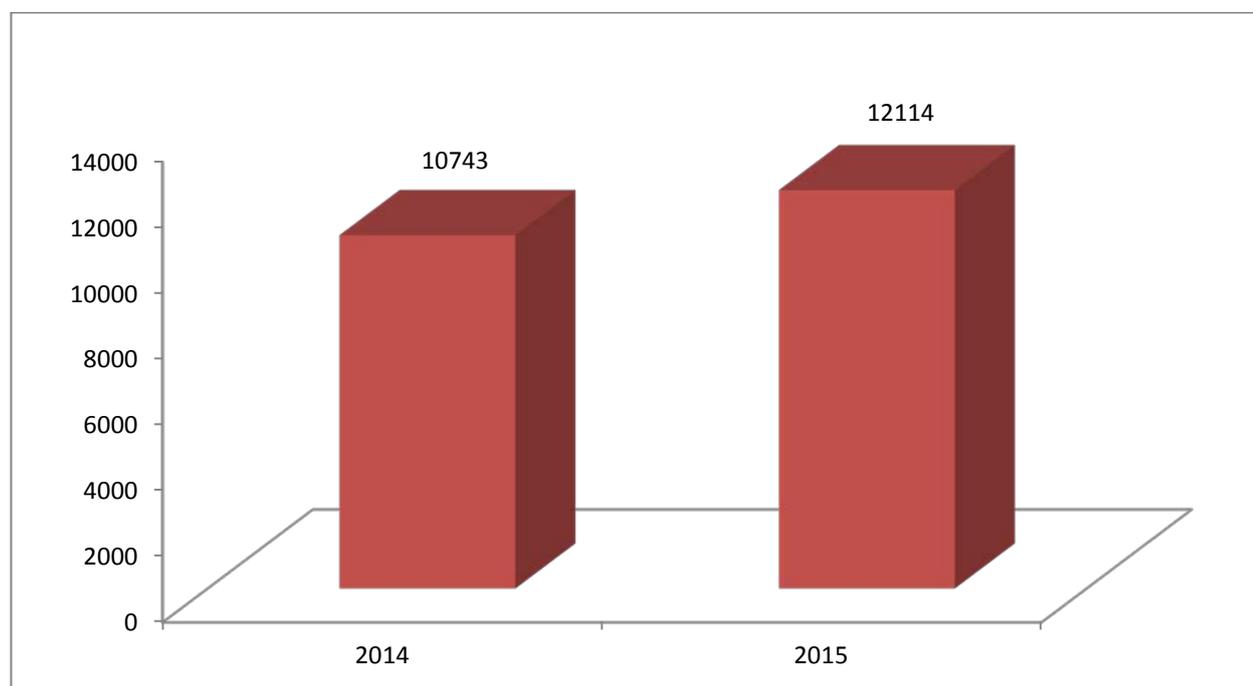


Рисунок 2. 2. Динамика изменения объема закупок, осуществленных ФОИВ в соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, млн. руб.



В рамках контрактной системы произошло существенное увеличение объемов закупок, в рамках которых осуществляется поддержка субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

Несмотря на существенное увеличение закупок, предусматривающих поддержку субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, опрос, проведенный в рамках подготовки настоящего доклада, показал, что 51% опрошенных считают, что доступ к участию в закупках для представителей малого бизнеса существенно затруднен, а 3% полагают, что такой доступ и вовсе отсутствует, только 7% высказали мнение о том, что на сегодняшний день такой доступ возможен без ограничений (см. рисунок 2.3).

Рисунок 2.3. Результаты опроса в отношении доступа к участию в закупках для представителей малого бизнеса



Таким образом, интересно оценить, выполняется ли субъектами Федерального закона № 44-ФЗ требование статьи 30 в полном объеме, достигаются ли объемы поддержки, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, на практике.

Положениями части 4 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ установлена обязанность заказчиков составить по итогам года отчет об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, и до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, разместить такой отчет в единой информационной системе. В такой отчет заказчик обязан включить информацию о заключенных контрактах с субъектами малого предпринимательства, социально

ориентированными некоммерческими организациями, а также информацию о несостоявшемся определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с участием субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

Анализ размещенных отчетов показал, что 27% из 60 федеральных органов исполнительной власти, отчеты которых можно было использовать в расчетах, не реализовали требование статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ в 2014 году (см. диаграммы 2.4.-2.6 в Приложении к докладу). При этом объем соответствующих закупок не превысил 5% (при требуемом минимальном объеме 15%) у 11 (18%) из таких федеральных органов исполнительной власти.

Можно предположить, что одной из причин, обусловивших трудности, связанные с выполнением требования Федерального закона № 44-ФЗ, является изменение подходов к определению минимального объема закупок, которые заказчик должен реализовать у субъектов малого предпринимательства в рамках контрактной системы. В отношении федеральных органов исполнительной власти, которые не смогли выполнить требование статьи 30 закона в 2014 году, при подготовке настоящего доклада были сопоставлены данные об объемах закупок, реализуемых среди субъектов малого предпринимательства за 2013 год (по старым правилам), с минимальным объемом закупок у СМП и СОНКО, определенным в соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ. Проведенный анализ показал, что только у 6 из 11 анализируемых органов власти объем закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, определенный по правилам контрактной системы в сфере закупок, превышает объем закупок у субъектов малого предпринимательства за 2013 год (см. таблицу 2.7 в Приложении к докладу). Обращает на себя внимание существенное изменение условий закупок среди рассматриваемых групп участников для Министерства культуры Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации и Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

При этом, для большинства органов власти требуемый минимальный объем закупок у СМП и СОНКО в 2014 году сократился по сравнению с предшествующим годом.

Таким образом, выявленные нарушения требований законодательства в части закупок у СМП и СОНКО в большей части случаев обусловлены недостаточно

эффективным планированием закупок, а не изменившимися условиями определения объемов закупок, обеспечивающими особые условия для рассматриваемых категориям участников.

Анализ планов-графиков на 2015 год, размещенных федеральными органами исполнительной власти, показал, что из 47 ФОИВ, у которых итоговая версия плана-графика содержала сведения о закупках для «СМП», 23 (49%) ФОИВ в первоначальной версии плана-графика предусматривали менее 50% объема закупок, предусмотренных для «СМП» в итоговой версии плана-графика. При этом в планах-графиках шести ФОИВ вообще не были предусмотрены закупки с преимуществами для указанной категории участников (см. диаграммы 2.8-2.9 в Приложении к докладу), кроме того, данные о соответствующих планах 23 ФОИВ не приводятся, так как первоначальная и (или) итоговая версия плана-графика не содержали информацию об объемах закупок у СМП и СОНКО. Вместе с тем, действующими правилами планирования в переходный период, в том числе, правилами, действующими в декабре 2014 г., предусмотрена обязанность заказчика делать соответствующее указание в плане-графике закупок.

Уже на этапе подготовки плана-графика заказчиком не только следует определиться в отношении закупок, которые следует проводить, учитывая положения статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, но и выбрать способ реализации соответствующих требований (осуществление закупок, участниками которых являются исключительно СМП и СОНКО, либо путем установления требования к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СОНКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций).

Проведенное исследование показало, что при реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ в подавляющем большинстве случаев федеральные органы исполнительной власти отдают предпочтение осуществлению закупок непосредственно среди субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Доля таких закупок среди закупок, реализуемых в соответствии с положениями рассматриваемой статьи, превышает 90% (см. диаграммы 2.10-2.11 в Приложении к докладу).

При этом в 2015 году по сравнению с 2014 годом (см. диаграммы 2.12-2.13 в Приложении к докладу) на 13% увеличилась доля денежных средств, предоставляемых в рамках контрактной системы субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным некоммерческим организациям посредством осуществления закупок, участниками которых могут быть только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации (далее также - «прямые» закупки). Таким образом, в отличие от 2014 года, в 2015 году поддержка рассматриваемых групп участников преимущественно осуществлялась путем проведения «прямых» закупок, а не через закупки с привлечением таких субъектов на субподряд.

Из 72 ФОИВ большинство (в 2014 году – 67%, в 2015 году -58%) в целях реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ используют исключительно прямые закупки, участниками которых могут быть только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации (см. диаграммы 2.14-2.19 в Приложении к докладу).

Если сопоставить стратегию закупок, реализуемых исследуемыми органами власти, предусматривающих поддержку СМП и СОНКО, то можно отметить, что у большинства заказчиков такая стратегия не изменилась в 2015 году по сравнению с первым годом функционирования закона о контрактной системе. Вместе с тем, в 2015 году 11 ФОИВ значительно увеличили объем средств, предусмотренных для СМП через субподряд (см. диаграммы 2.20-2.22 в Приложении к докладу). Следует отметить, что органы власти, которым в 2014 году не удалось выполнить требование в части минимального объема средств, которые необходимо реализовать у СМП и СОНКО, в большинстве своем в 2015 году не меняли подходы к осуществлению таких закупок⁸. Таким образом, можно сделать вывод о том, что органы власти не связывают проблемы, возникшие в 2014 году при выполнении требования статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, с, возможно, неверно выбранным способом реализации указанных требований.

Объем закупок, осуществленных у СМП и СОНКО, определяется по сумме заключенных контрактов, а не по сумме начальных (максимальных) цен контрактов, предусмотренных заказчиком в отношении соответствующих закупок. В этой связи, в

⁸ Исключение составляет Минкультуры, структура закупок которого в 2015 году существенно изменилась. В 2015 году данное министерство исполняло требования статьи 30 Федерального закона исключительно путем проведения прямых закупок у СМП и СОНКО.

целях обеспечения выполнения требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчику необходимо при планировании предусматривать объем закупок для субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций существенно больший, чем объем, определенный по правилам части 1 рассматриваемой статьи закона.

Кроме того, в случае, когда заказчиком установлено требование к поставщику (подрядчику, исполнителю) о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а в результате победителем становится участник, который является СМП или СОНКО, то соответствующее требование к такому участнику не применяется. Таким образом, соответствующий объем закупки не будет учтен при расчете объема закупок, осуществленных заказчиком в рамках статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

Фактически, степень выполнения требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ не всегда зависит от заказчика и слабо прогнозируема по причине того, что заказчик не знает размер снижения начальной (максимальной) цены контракта, который будет достигнут в процессе конкурентной борьбы, а также не может быть уверен в том, что победителем в проведении процедуры будет признан участник, который является СМП или СОНКО. При этом согласно положениям ст. 7.30 КоАП осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СМП и СОНКО в размере менее размера, предусмотренного законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, «влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей».

С учетом вышеизложенного, представляется целесообразным пересмотреть подходы к установлению факта выполнения или невыполнения заказчиком требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, предусмотрев определение объема соответствующих закупок на основании сумм начальных (максимальных) цен контракта, а не по фактически заключенным контрактам.

Также в целях обеспечения поддержки СМП и СОНКО в рамках контрактной системы необходимо обеспечить контроль за выполнением заказчиком соответствующих требований законодательства не только и не столько по факту совершенных закупок в

отчетном периоде, сколько обеспечить контроль за реализацией рассматриваемого требования на этапе планирования (при подготовке плана-графика) и за соответствием осуществляемых закупок параметрам, зафиксированным в документах планирования. Такой подход позволит значительно увеличить фактическую поддержку субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также предотвратить осуществление заказчиком закупок у СМП и СОНКО в размере менее предусмотренного законодательством.

3. Мониторинг практики использования новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

При проведении исследования были проанализированы закупки, проведенные согласно Федеральному закону № 44-ФЗ с 01.01.2015 по 15.10.2015⁹ по следующим видам способов определения поставщика¹⁰: запрос предложений, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс (далее также соответственно - ЗП, КОУ, ДК), а также контракты, заключенные по таким закупкам.

1. Количество объявленных процедур по каждому из способов в абсолютном и процентном выражении. Характеризуя долю таких способов в общем количестве процедур, следует отметить следующее. Всего за рассматриваемый период было выявлено 3 072 335 закупок, по которым впоследствии было заключено 3 036 142 контрактов¹¹. Распределение количества опубликованных закупок по способам определения поставщика представлено в таблице 3.1.

Таблица 3.1. Распределение количества закупок по способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

Способ	Количество закупок	Доля
Электронный аукцион	1 733 771	56,4%
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	816 239	26,6%
Запрос котировок	456 778	14,9%
Открытый конкурс	35 779	1,2%
Запрос предложений	12 974	0,4%
Конкурс с ограниченным участием	7 641	0,2%
Закрытый аукцион	194	0,006%
Двухэтапный конкурс	62	0,002%
Закрытый конкурс	96	0,003%
Закрытый конкурс с ограниченным участием	5	0,000%
Всего	3 063 539	100%

⁹ Закупки отбирались по дате публикации извещения (приглашения).

¹⁰ Указание здесь и далее только на поставщика не означает, что авторами не имеются в виду также процедуры определения подрядчика или исполнителя. Данная формулировка приводится для краткости.

¹¹ Учитывались только контракты, привязанные на Официальном сайте к закупке (исключены те, где нельзя определить, в рамках какой закупки они заключены).

Из анализа таблицы мы видим, что процентное отношение ЗП, КОУ и ДК к общему объему процедур остается сравнительно небольшим: 20 677 из 3072 335 или около 0,602% всех опубликованных закупок. При этом распределение внутри таких новых способов производится в следующем отношении:

Запрос предложений – 12 974 извещений (0,4% от всех опубликованных закупок);

Конкурс с ограниченным участием – 7 641 извещение (0,2% всех опубликованных закупок);

Двухэтапный конкурс – 62 извещения (0,002% всех опубликованных закупок).

Таким образом, среди новых способов определения поставщика наиболее распространен запрос предложений (62,7 % от общего количества проведенных закупок по новым способам); на долю конкурса с ограниченным участием приходится более трети от общего количества новых процедур (36,9%), а двухэтапный конкурс по-прежнему не столь часто используется (0,3% от общего количества закупок по новым способам).

2. Представляет интерес также показатель количества поданных заявок (предложений) в целом по таким процедурам и относительно иных способов определения поставщика (среднее количество участников). В рамках всех опубликованных процедур за этот период было подано 5 960 098 заявок: в среднем примерно 2 заявки в расчете на одну конкурентную процедуру. Распределение количества заявок по конкурентным процедурам представлено в таблице 3.2. Необходимо отметить, что количество поданных заявок можно посчитать только по структурированным протоколам, поэтому данные являются объективно заниженными. По этой же причине в таблице отсутствуют некоторые процедуры (преимущественно – закрытые), в которых по структурированным данным не было найдено ни одной заявки.

Таблица 3.2. Распределение количества поданных заявок по конкурентным процедурам

Способ	Количество закупок	Доля	Количество лотов	Количество контрактов	Количество поданных заявок	Среднее количество поданных заявок в расчете на лот	Среднее количество поданных заявок в расчете на заключенный контракт
Электронный аукцион	1 733 771	56,4 %	1 733 771	1 859 133	4 921 763	2,84	2,65
Запрос котировок	456 778	14,9 %	456 778	395 900	890 601	1,95	2,25
Открытый конкурс	35 779	1,2%	44 070	39 458	103 163	2,34	2,61
Запрос предложений	12 974	0,4%	12 974	8 969	15 010	1,16	1,67
Конкурс с ограниченным участием	7 641	0,2%	11 997	22 840	20 412	1,70	0,89
Закрытый аукцион	194	0,006 %	251	0	0	0,00	0,00
Двухэтапный конкурс	62	0,002 %	69	52	201	2,91	3,87
Закрытый конкурс	96	0,003 %	103	0	0	0,00	0,00
Запрос котировок без размещения извещения	0	0,000 %	0	0	0	0,00	0,00
Закрытый конкурс с ограниченным участием	5	0,000 %	5	0	0	0,00	0,00
Всего	3 063 539	100%	3 076 257	3 036 142	5 951 150	2,05	2,25

Если анализировать среднее количество заявок, то двухэтапный конкурс по количеству заявок опережает даже электронный аукцион (2,91 против 2,84 заявки соответственно). Конкурс с ограниченным участием также демонстрирует наличие более

одной заявки на процедуру в среднем (1,7). Однако при запросе предложений средний показатель заявок чуть больше одной (1,16), что говорит о сравнимой непривлекательности участия в нем для поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Сравнивая процедуры, закончившиеся заключением контракта, следует отметить, что здесь резко возрастает показатель поданных заявок по двухэтапному конкурсу (3,87 заявки против 2,91 заявки при общем подсчете объявленных процедур), однако в отношении конкурса с ограниченным участием этот показатель, напротив, сокращается - 0,89 против 1,7. Как и в случае с общим количеством заявок, при «результативных» закупках двухэтапный конкурс показывает лучший (относительно других конкурентных процедур) результат, что свидетельствует о высоком интересе участников к данному способу определения поставщика и его эффективности в аспекте обеспечения конкуренции участников.

При сравнении показателя заявок с данными исследования 2014 года выясняется, что показатели среднего количества заявок практически не изменились при проведении запроса предложений (в среднем 1,16 заявки на процедуру против 1,2 заявки в 2014 году), а вот показатели конкуренции при КОУ и двухэтапном конкурсе в 2015 году, напротив, увеличились: 1,76 заявок на 1 процедуру КОУ в 2015 году против 1,27 заявок в 2014 году; 2,91 заявки при ДК в 2015 году против 1,75 заявки в 2014 году. Таким образом, два из новых способов определения поставщика по показателю конкурентности превысили прошлогодние показатели, причем при двухэтапном конкурсе произошел значительный прирост; по запросу предложений зафиксировано незначительное сокращение среднего количества участников процедуры по сравнению с 2014 годом, что с учетом погрешности позволяет говорить о стабильности данной процедуры. Устойчивый рост и стабильное значение показателей конкурентности по новым способам определения поставщика позволяет подтвердить тезис о правильности сложившегося регулирования данных процедур и их эффективности по данному показателю.

3. Говоря о значениях результативности, необходимо также исследовать показатель заключения контрактов в разрезе отдельных типов процедур. В таблице 3.3 представлено количество заключенных контрактов относительно различных способов определения поставщика.

Таблица 3.3. Распределение количества контрактов по способу определения поставщика

Способ	Количество закупок	Количество контрактов
Электронный аукцион	1 733 771	1 859 133
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	816 239	709 790
Запрос котировок	456 778	395 900
Открытый конкурс	35 779	39 458
Запрос предложений	12 974	8 969
Конкурс с ограниченным участием	7 641	22 840
Закрытый аукцион	194	0
Двухэтапный конкурс	62	52
Закрытый конкурс	96	0
Закрытый конкурс с ограниченным участием	5	0
Всего	3 063 539	3 036 142

Из исследуемых способов наиболее результативным оказался двухэтапный конкурс (52 контракта на 62 процедуры, т.е. 83,9% таких процедур закончились результативно). При проведении запроса предложений по 12974 объявленным закупкам заключение контракта произошло в 8 969 случаях (69,1%). В отношении КОУ на 7 641 процедуру приходится 22 840 контрактов, что с учетом выделения 11997 лотов составляет 190%, т.е. почти два контракта в среднем на одну процедуру¹². Подобный показатель можно объяснить тем обстоятельством, что посредством КОУ нередко закупаются продукты питания широкого ассортимента по нескольким лотам. Соответственно, «внутри» таких закупок происходит заключение нескольких контрактов с одним поставщиком, каждый из которых (контрактов) при отражении в учетной системе привязан к данным одной и той же закупки, увеличивая тем самым количество контрактов. Безусловно, не все закупки при КОУ приводят к заключению контракта, однако, ввиду отсутствия статистических данных по данному аспекту и затруднительности «ручной» проверки всех таких закупок, невозможно представить окончательные цифры по количеству заключенных контрактов в части КОУ.

¹² Проведение КОУ в 2014 году в 82% случаев приводило к заключению контракта, в части закупки строительных работ этот показатель достигал 90%. См. результаты опроса в Ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации»-2014/ <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>.

Оценивая результативность ДК и ЗП, следует отметить, что такие новые процедуры являются средне результативными, поскольку в более чем половине случаев (при двухэтапном конкурсе - в подавляющем большинстве случаев) приводят к заключению контракта.

По сравнению с 2014 годом показатели результативности закупок выражены разнонаправленно: в 2014 году по исследованной выборке в 34% случаев запрос предложений не был результативен, т.е. контакт заключался в 66% случаев после проведения процедуры, в 2015 году 69,1% запросов предложений привели к заключению контракта; в 2015 году по результатам двухэтапного конкурса контракт заключался в 83,99% случаев, а в 2014 году - в 98% случаев¹³. Несмотря на относительную эффективность новых способов определения поставщика, такое колебание заслуживает внимания. Необходимо отметить, что сокращение результативности процедур невозможно объяснить изменениями законодательства, поскольку в 2015 году отмена обязанности согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) их не затронула¹⁴, т.е. заказчики, как и прежде, обязаны производить такое согласование.

4. Характеризуя номенклатуру закупаемых объектов (по ОКПД, ОКДП), отдельно следует остановиться на двухэтапном конкурсе. По сформированной выборке закупок при двухэтапном конкурсе закупались товары, работы, услуги преимущественно по следующим кодам ОКПД:

- 74.20¹⁵ (Услуги в области архитектуры, инженерно-технического проектирования и смежных областях),

- 45.21 (Работы общестроительные по возведению зданий и сооружений) и 45.45 (Работы по завершению строительства прочие),

- 73.10 (Услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук) и 73.20 (Услуги, связанные с научными исследованиями в области общественных и гуманитарных наук),

¹³ См. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации»-2014/ <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>.

¹⁴ См. п. 25 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ в актуальной редакции.

¹⁵ По данной группе было проведено большинство закупок: 48 позиций. В основном, это услуги по кодам ОКПД 74.20.10- 74.20.33, включающие работы и услуги по проектированию, изысканиям и подготовке соответствующей документации в различных отраслях строительной сферы.

- 92.31 (Услуги в области художественного, литературного и исполнительского творчества),

- 75.11.12 (Услуги государственного управления в бюджетно-налоговой и финансовой сферах).

При этом были также выявлены случаи, когда посредством двухэтапного конкурса закупаются продукты питания¹⁶, тепло- и электроэнергия¹⁷ и проч., что не соответствует идее проведения такой процедуры согласно Федеральному закону № 44-ФЗ.

Напомним, что согласно требованиям части 2 статьи 57 Федерального закона № 44-ФЗ проведение двухэтапного конкурса допустимо при одновременном наличии двух условий: 1) процедура проводится для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности) и 2) для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки. Очевидно, что закупка продукции и услуг такого рода не связана с наличием соответствующих требований. Можно предположить, что использование заказчиками двухэтапного конкурса в данном случае обусловлено либо незнанием соответствующих положений закона либо попыткой ограничить количество участников через установление числа подавших заявки в ходе первого этапа и осуществление дополнительного отбора на втором этапе конкурса.

5. При исследовании конечной эффективности результатов исполнения контрактов по закупкам, проводимым указанными способами определения поставщика, посредством оценки количественных результатов исполнения заключенных контрактов было установлено следующее (см. таблицу 3.4).

¹⁶ См. <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/okd44/view/common-info.html?regNumber=0373100108215000085>, <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/okd44/view/common-info.html?regNumber=0373100108215000085>.

¹⁷ См. <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/okd44/view/common-info.html?regNumber=0358300061115000003>

Таблица 3.4. Результаты исполнения заключенных контрактов

Способ	Исполнение происходит	Контракт расторгнут	Исполнение завершено
Двухэтапный конкурс	23	5	24
	44,2%	9,6%	46,2%
Запрос предложений	812	447	7 710
	9,1%	5,0%	86,0%
Конкурс с ограниченным участием	10 493	9 393	2 954
	45,9%	41,1%	12,9%

Из всех выявленных на момент проведения исследования завершенных исполнением контрактов наибольший процент расторгнутых контрактов к общему количеству исполненных контрактов выявлен при проведении конкурса с ограниченным участием: при КОУ более 41% заключенных контрактов впоследствии были расторгнуты. Наименьшая доля расторгнутых контрактов выявлена при проведении запроса предложений (5%). Проведение двухэтапного конкурса окончилось расторжением контракта в 9,6% случаев. Тот факт, что в среднем четыре из десяти контрактов при проведении конкурса с ограниченным участием заканчиваются их расторжением, может говорить как о низкой эффективности этого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с точки зрения отбора оптимального для заказчика контрагента (даже при наличии предквалификационного отбора), так и о том, что КОУ в ряде случаев используется для осуществления закупок объектов, обеспечение качества и иных важных условий контракта по которым не может быть достигнуто путем проведения такой процедуры¹⁸. В этой связи необходимо детально рассмотреть вопрос о целесообразности закупки продуктов питания посредством КОУ. Полагаем, что относительно данной процедуры расторжение контракта использовалось как способ адаптации к колебаниям цен

¹⁸ Здесь мы имеем ввиду, прежде всего, закупку по КОУ услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 500 тыс. рублей - см. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 N 99 (ред. от 07.12.2015) «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям».

на закупаемые объекты, когда после расторжения контракта процедура проводилась повторно с изменившимися ценовыми значениями¹⁹.

6. При оценке применения новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) немаловажную роль играет также вопрос экономии, достигнутой при проведении процедуры. Оценка данного показателя весьма сложна, поскольку на официальном сайте отсутствует возможность комплексного (не «ручного») анализа информации о таких закупках в связке НМЦК с ценой заключенного контракта. В этой связи в предложенной ниже таблице 3.5 приведена статистика по НМЦК и ценам контрактов только для закупок в рублях, по которым (закупкам) на Официальном сайте контракт связан с данной закупкой.

Таблица 3.5. Сумма закупок и контрактов в рублях, распределение по способам определения поставщика

Способ	Количество процедур, ед.	Сумма контрактов, руб.	цен млн.
Электронный аукцион	1 733 533	2 706 484,75	
Открытый конкурс	35 779	908 562,71	
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	816 239	987 095,37	
Конкурс с ограниченным участием	7 641	310 348,42	
Запрос котировок	456 778	56 614,15	
Запрос предложений	12 974	47 334,01	
Двухэтапный конкурс	62	580,04	
Закрытый конкурс с ограниченным участием	5	0,00	
Закрытый аукцион	194	0,00	
Закрытый конкурс	96	0,00	
Всего	3 071 939	5 017 019,44	

Таким образом, если рассматривать вопрос о том – играют ли «новые» процедуры существенную роль в системе закупок с точки зрения средств, израсходованных на закупки посредством данных способов отбора поставщиков, следует отметить, что в совокупности по таким процедурам было объявлено закупок с НМЦК на сумму 358 262,47

¹⁹ При этом значительный рост доли расторгнутых контрактов по различным видам процедур в 2015 году был зафиксирован Минэкономразвития России, что позволяет говорить о глобальном значении такой проблемы.

млн. руб. или 7,1% от общего объема средств, указанных в НМЦК по совокупности всех процедур²⁰.

Сравнивая показатели 2015 года с данными за предыдущий период, можно прийти к выводу, что по «новым» процедурам зафиксировано разнонаправленное движение в части изменения показателя снижения НМЦК по сравнению с данными выборки 2014 года (см. таблицу 3.6).

Таблица 3.6. Сопоставление показателей снижения НМЦК в 2015 и 2014 годах

Вид процедуры	Среднее снижение НМЦК по выборке в 2015 г.	Среднее снижение НМЦК по выборке в 2014 г.
КОУ	1,5%	4,9%
ДК	16,9%	6,3%
ЗП	1,3%	2,1%

Если по конкурсу с ограниченным участием и запросу предложений зафиксировано сокращение экономии к данным 2014 года (1,5% против 4,9% и 1,3% против 2,1% соответственно), то двухэтапный конкурс показал возрастание процента экономии более чем в два раза (16,9% в 2015 году против 6,3% в 2014 году), что позволяет вновь отметить сравнительную эффективность данной процедуры. Безусловно, резкое сокращение показателя достигнутой экономии (особенно по КОУ) можно объяснить, в том числе, более тщательным расчетом заказчиками начальных цен, однако при сопоставлении этих данных с показателем конкуренции, демонстрирующим сокращение количества участников данных процедур (см. таблицу 3.2 выше), можно предположить, что ввиду низкого «спроса» на участие в таких процедурах поставщики (подрядчики, исполнители) не видят смысла значительно снижать предлагаемую цену.

7. В заключение следует привести анализ сроков исполнения контракта и этапов контракта КОУ, ДК и ЗП. В таблице 3.7 приведены основные параметры заключаемых контрактов в разрезе конкретных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с представлением средних и максимальных сроков исполнения контрактов.

Таблица 3.7. Сроки исполнения контракта и наличие этапов исполнения контракта, по отдельным способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

²⁰ Как было отмечено выше, эти цифры являются приблизительными в связи с тем, что по некоторым процедурам информация в открытых источниках отсутствует, как и невозможно проанализировать все процедуры по причине отсутствия данных в машиночитаемом виде.

Способ	Срок исполнения контракта, в днях	
	Среднее значение	Максимальный срок
Двухэтапный конкурс	241	734
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	255	662 674
Запрос котировок	125	5 700
Запрос предложений	108	3 373
Конкурс с ограниченным участием	208	2 559
Открытый конкурс	239	9 190
Электронный аукцион	169	2 552 439

Наибольший средний срок исполнения контракта (255 дней) был зафиксирован при проведении закупки у единственного поставщика, однако при анализе средних показателей по иным процедурам видно, что все средние значения колеблются в пределах от трех-четырех месяцев до чуть более восьми месяцев, то есть находятся в рамках одного календарного года. Что касается средних сроков исполнения контракта по «новым» процедурам, то при запросе предложений он составляет чуть менее 4 месяцев, а при конкурсе с ограниченным участием и ДК – около 7 и 8 месяцев соответственно. Полагаем, такое различие в сроках, не в последнюю очередь, обусловлено спецификой закупаемых объектов (в структуре ДК значительна доля НИОКР, в то время как при ЗП и КОУ нередки поставки).

Наибольший максимальный срок исполнения контракта был отмечен при процедуре электронного аукциона - 2 552 439 дней, то есть более 6 000 лет, что указывает на вероятную некорректность данных о сроках исполнения контракта, внесенных на Официальном сайте (как и при закупке у единственного поставщика с максимальным сроком исполнения более 2000 лет).

Таким образом, средние сроки исполнения контракта по новым процедурам находятся в пределах средних значений по иным способам определения поставщика, однако, ввиду того, что при ДК по номенклатуре объектов существенна доля НИОКР, требует дополнительного исследования вопрос о качестве результатов таких закупок в сопоставлении со сроками.

Представляет интерес оценка новых процедур участниками контрактных отношений. В ходе проведенного опроса было установлено следующее: отвечая на вопрос

о применяемых процедурах, заказчики упоминали использование конкурса с ограниченным участием в 6,8% случаев, запрос предложений - в 8,7% случаев, а двухэтапного конкурса в 1,9% случаев. Несмотря на то, что данные опросов превышают показатели данных с Официального сайта (см. таблицу 3.1), общая корреляция относительно распределения частоты использования таких способов прослеживается достаточно отчетливо. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что по оценке заказчиков суммарное использование ими новых способов превышает зафиксированные официальные показатели (17,4% по результатам опроса против 0,6% по официальным данным). Такое резкое превышение можно объяснить возможностью опрашиваемых выбирать несколько вариантов ответа на вопрос, однако даже при уменьшении этого показателя втрое (5,8%) такое значение существенно. Полагаем, упоминание заказчиками новых способов связано как с распространенностью процедур закупки запросом предложений и КОУ, так и с постепенным появлением практики применения этих способов, что, в свою очередь, стимулирует заказчиков обращаться к ним при необходимости осуществления закупки. Однако при оценке пригодности процедур в контексте обеспечения качества закупаемого объекта (см. таблицу 3.8) опрошенные заказчики относительно невысоко оценили данные способы определения поставщика.

Таблица 3.8. Распределение ответов заказчиков на вопрос: «Какой из нижеперечисленных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) позволяет, по вашему мнению, обеспечить наилучшее качество товара, работы, услуги?», в %

Процедура	% респондентов, выбравших данный вариант ответа
открытый конкурс	28,2
закрытый конкурс	2
открытый аукцион в электронной форме	24,3
закрытый аукцион	
открытый конкурс с ограниченным участием	4,9
закрытый конкурс с ограниченным участием	1
открытый двухэтапный конкурс	2,3
закрытый двухэтапный конкурс	0,3

Процедура	% респондентов, выбравших данный вариант ответа
запрос котировок	3,6
запрос предложений	2
закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	31,5

Безусловными лидерами здесь являлись закупка из единственного источника (31,5%), открытый конкурс (28,2%) и электронный аукцион (24,3%), однако конкурс с ограниченным участием (4,9), наряду с запросом котировок (3,6) и двухэтапным конкурсом (2,3) вошел во вторую тройку по популярности. Запрос предложений (2%) практически повторяет показатели двухэтапного конкурса. Несмотря на такие позиции, значительная разница в процентном отношении оценки по процедурам-«лидерам» и новым процедурам заставляет обратить внимание на необходимость разъяснения заказчикам особенностей проведения таких закупок при условии более глубокого исследования причин скептического отношения к данному аспекту их эффективности.

В заключение необходимо отметить следующее. Удельный вес «новых» процедур в их общем объеме остается сравнительно небольшим (около 0,6% всех процедур), однако по сумме заключенных контрактов на такие процедуры приходится уже более 7% от общего объема средств на закупки, что говорит о высоком потенциале развития данных инструментов контактной системы. Среди новых способов определения поставщика по частоте использования заказчиками лидирует запрос предложений (62,7 % закупок по новым способам); конкурс с ограниченным участием используется в более чем трети случаев применения новых процедур (36,9%), а двухэтапный конкурс по-прежнему не столь популярен (0,3%).

При анализе среднего количества заявок двухэтапный конкурс опережает даже электронный аукцион и является сравнительно наиболее конкурентной процедурой (2,91 против 2,84 заявки соответственно), причем эти показатели еще больше возрастают по процедурам ДК, завершившегося заключением контракта. При сравнении показателя заявок с данными 2014 года установлено, что ДК и КОУ по показателю конкурентности превысили прошлогодние показатели, причем при двухэтапном конкурсе произошел

значительный прирост; а по запросу предложений зафиксировано практически неизменное к прошлогоднему значение.

Также следует отметить, что новые процедуры являются сравнительно результативными, поскольку в более чем половине случаев (при двухэтапном конкурсе - в подавляющем большинстве случаев) приводят к заключению контракта. При этом обращает на себя внимание тот факт, что при исследовании исполненных контрактов выявлена существенная доля расторгнутых контрактов к их общему количеству при проведении конкурса с ограниченным участием (более 41%), что свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры с точки зрения закупки тех объектов, которые зафиксированы в нормативном акте. Этот момент привлекает к себе внимание также в связи с тем обстоятельством, что из всех новых процедур по КОУ достигается минимальная экономия в части снижения НМЦК (1,5%) и выявлен минимальный уровень конкуренции в части подаваемых заявок. Такая совокупность негативных факторов свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры определения поставщика.

4. Оценка результативности антидемпинговых мер

Одной из наиболее значимых проблем, стоящих на пути удовлетворения государственных и муниципальных потребностей в товарах, работах, услугах необходимого качества, является демпинг при осуществлении закупок.

Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры, призванные снизить риски заключения контракта с поставщиком (исполнителем, подрядчиком), одержавшим победу за счет демпингового предложения и не имеющим возможности по предлагаемой цене поставить товары, выполнить работы или оказать услуги в полном соответствии с условиями контракта.

Следует отметить, что антидемпинговые меры в рамках контрактной системы предусмотрены только в отношении конкурсов и аукциона и не могут применяться в отношении других конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (запрос предложений и запрос котировок).

В случае проведения конкурса и аукциона на сумму 15 миллионов рублей и менее, участник закупки, сделавший демпинговое предложение, самостоятельно выбирает удобный вариант антидемпинговых мер, которые для указанных случаев закупки заключаются в предоставлении участником обеспечения исполнения контракта, увеличенного в полтора раза, или информации, подтверждающей добросовестность участника закупки. К информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относится информация, содержащаяся в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

При этом Федеральным законом № 44-ФЗ не определено требование о том, что контракты, сведения о которых согласно части 3 статьи 37 Федерального закона № 44-ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки. Случаи, когда заказчик учитывает «аналогичность условиям закупки» информации, предоставляемой участниками в качестве подтверждения своей добросовестности, квалифицируются как случаи нарушения требований законодательства о контрактной системе²¹.

²¹ В качестве примера, можно привести решение ФАС России, принятое по результатам рассмотрения жалобы № 01561000126/01.09.2015/6629.

Таким образом, рассматриваемая норма не представляет гарантий заказчику относительно возможностей для полного и своевременного исполнения участником условий контракта, заключаемого по результатам закупки. Кроме того, участник, представивший информацию, подтверждающую добросовестность участника закупки, может иметь значительное количество контрактов, исполненных с применением к такому участнику неустоек (штрафов, пеней). Однако это обстоятельство в рамках антидемпинговых мер заказчиком не может быть учтено. В связи с вышеуказанным, в подавляющем большинстве случаев осуществления закупок на сумму пятнадцать миллионов рублей и менее предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ меры не подтверждают возможность участника закупки качественно и своевременно исполнить контракт по предлагаемой цене.

Вместе с тем, случаев, когда в результате демпингового предложения выигрывает участник закупки, начальная (максимальная) цена которой пятнадцать миллионов рублей и менее, подавляющее большинство. Так, в период с 01.01.2014 по 30.11.2014 (далее – исследуемый период) процент контрактов, заключенных по результатам проведения конкурсов и аукционов по цене на 25% и более ниже начальной (максимальной) цены контракта (далее – «демпинговые» контракты) с начальной (максимальной) ценой контракта превышающей 15 млн. руб. не достигает 1% от общего количества «демпинговых контрактов» (см. диаграмму 4.1 в Приложении к докладу). Таким образом, в подавляющем большинстве случаев заказчики фактически не имеют действенных механизмов для защиты от действий недобросовестных поставщиков, получающих контракт за счет демпинга и не обеспечивающих на должном уровне качество предлагаемой продукции и/или иные условия исполнения контракта. Следует отметить, что общая стоимость таких контрактов, когда заказчик не может оградить себя от взаимодействия с недобросовестным исполнителем, в исследуемом периоде составила 116 млрд. руб. (см. диаграмму 4.2 в Приложении к докладу).

О том, что предлагаемые Федеральным законом № 44-ФЗ антидемпинговые механизмы существенно не помогли решить проблему демпинга, свидетельствуют результаты проведенного опроса. По данным опроса, проведенного среди поставщиков²², с 2014 г. возможность участника использовать ценовой демпинг для победы в процедуре

²² См. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации»/
<http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf..>

уменьшилась (по мнению 13,2% опрошенных); 58,8% респондентов считают, что возможности для демпинга остались без изменений, а 26,2% опрошенных поставщиков считают, что такие возможности при введении контрактной системы даже увеличились. Схожие результаты были получены и по результатам опроса, проведенного среди заказчиков: по мнению 15,8% респондентов возможность участника использовать ценовой демпинг для победы в процедуре начиная с 2014 г. уменьшилась, 66,9% опрошенных считают, что все осталось без изменений, а 14,2% опрошенных считают, что такие возможности в рамках контрактной системы даже увеличились.

Обращает на себя внимание, что почти половина всех исследуемых «демпинговых» контрактов относится к случаям заключения контракта по цене, сниженной на 40% и более от начальной (максимальной) цены контракта, установленной заказчиком (см. диаграмму 4.3 в Приложении к докладу). В указанных случаях возникают обоснованные сомнения относительно возможности исполнения контракта с обеспечением требуемого заказчику качества продукции, при условии, что начальная (максимальная) цена контракта, определенная заказчиком, соответствует среднему уровню цен, представленных на функционирующем рынке.

Около 30% от стоимости всех заключенных в исследуемом периоде «демпинговых» контрактов относятся к случаям заключения контракта по цене, сниженной на 40% и более от начальной (максимальной) цены контракта, установленной заказчиком (см. диаграмму 4.4 в Приложении к докладу).

Наиболее часто «демпинговые» контракты имеют место при закупке следующих групп продукции «Продукты пищевые и напитки», «Вещества химические, продукты химические и волокна химические», «Электрические машины и электрооборудование», «работы строительные», «Прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью» (см. таблицу 4.5).

Таблица 4.5. «Распределение «демпинговых» контрактов в разрезе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД)

ОКПД	Снижение НМЦК 25% и более	
	Кол-во контрактов	Сумма, млн. руб.
01	17 289	4 127,5
02	334	445,9

ОКПД	Снижение НМЦК 25% и более	
	Кол-во контрактов	Сумма, млн. руб.
05	734	251,7
10	985	578,8
11	18	7,1
12	1	0,1
13	6	2,1
14	2 456	881,6
15	45 266	10 291,4
17	8 743	2 023,9
18	5 374	1 606,2
19	2 818	744,6
20	1 367	560,5
21	11 441	2 440,3
22	10 832	2 100,2
23	2 117	953,3
24	82 944	19 331,8
25	18 996	4 696,0
26	2 513	707,7
27	546	525,5
28	7 821	2 200,9
29	8 342	3 304,0
30	11 198	2 888,5
31	5 773	10 966,5
32	2 197	909,0
33	21 632	7 815,7
34	1 683	876,6
35	681	809,6
36	15 815	4 605,0
37	58	6,8
40	965	382,7
41	167	81,2
45	37 536	46 363,1
50	2 412	565,8
51	2 617	625,8
52	3 646	584,9

ОКПД	Снижение НМЦК 25% и более	
	Кол-во контрактов	Сумма, млн. руб.
55	887	1 341,8
60	1 011	1 083,5
61	10	19,5
62	141	510,1
63	489	1 138,9
64	3 232	1 314,0
65	85	1 460,6
66	676	757,2
67	19	15,8
70	11 857	5 089,6
71	69	86,1
72	7 230	2 351,4
73	525	2 434,4
74	22 432	34 768,5
75	2 432	1 689,6
80	4 090	1 009,1
85	5 760	2 413,2
90	4 383	3 193,0
91	554	207,4
92	1 156	1 724,7
93	1 682	733,7
95	2	0,3
97	3	5,7
99	49	15,5
Не определено	3 697	1 155,3

О том, что при заключении «демпинговых» контрактов высоки риски проблем при исполнении контрактов, свидетельствует то обстоятельство, что процент расторгнутых «демпинговых» контрактов в исследуемом периоде, более чем в 2 раза превышает процент расторгнутых контрактов в целом по стране и составляет 10% от общего количества заключенных «демпинговых» контрактов (в то время, как при осуществлении закупок для государственных нужд в 2014 г. процент расторгнутых контрактов составлял около 3% от

всего ²³ количества заключенных контрактов). Общая стоимость «демпинговых» контрактов, исполнение которых было прекращено в исследуемом периоде, превысила 19 млрд. руб.

В случае закупки продукции товаров, работ, услуг, которые относятся к категории «доверительных благ»²⁴, меры борьбы с недобросовестными участниками закупки должны быть максимально жесткие, так как, в случае таких закупок, заказчики, которые не удовлетворены качеством поставленной продукции, фактически не имеют возможности обосновать свои претензии в отношении качества исполнения контракта и, следовательно, обеспечивать надлежащее исполнение контракта или прекратить исполнение контракта с недобросовестным поставщиком.

Примером такой продукции могут служить образовательные услуги, требования к качеству которых и, следовательно, оценку качества которых невозможно формализовать.

Как следствие, заказчики, которые не удовлетворены качеством оказанных услуг, фактически не имеют возможности обосновать свои претензии в отношении качества исполнения контракта и, следовательно, обеспечивать надлежащее исполнение контракта или прекратить исполнение контракта с недобросовестным поставщиком.

В отношении 11 из 13 исследованных открытых конкурсов, предусматривающих закупку образовательных услуг в сфере закупок, осуществленных в 2015 году, были поданы демпинговые предложения, в результате по итогам 9 открытых конкурсов были заключены «демпинговые» контракты. Только в 15% случаев максимальные значения снижения начальной (максимальной) цены контракта, предложенные в отношении рассмотренных открытых конкурсов, не превышали 25%. В 70% проведенных открытых конкурсов максимальный размер снижения находился в диапазоне от 50 до 80% начальной (максимальной) цены контракта, определенной заказчиком (см. диаграмму 4.6 в Приложении к докладу).

В подавляющем большинстве рассмотренных случаев (69%) победителем был признан участник, сделавший демпинговое предложение, при этом, в 54% случаев для победы участнику пришлось сделать предложение о цене контракта, сниженное более, чем

²³Без учета контрактов, заключенных в соответствии с п.4 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

²⁴ К доверительным благам относятся те, качественные характеристики которых не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после выполнения контракта.

на 50% от начальной (максимальной) цены контракта, определенной заказчиком (см. диаграмму 4.7 в Приложении к докладу).

Агрессивные действия конкурентов заставляют остальных участников также существенно снижать стоимость предлагаемых услуг. В 39% проведенных открытых конкурсов с демпинговыми предложениями выходили более половины участников закупки (см. диаграмму 4.8 в Приложении к докладу).

При осуществлении закупок образовательных услуг по тематике контрактной системы в 2015 году все 5 электронных аукционов завершились заключением «демпинговых» контрактов, при этом 80% заключенных контрактов были заключены со снижением начальной (максимальной) цены контракта, определенной заказчиком, более чем на 70%.

Сложившиеся обстоятельства могут привести к следующим последствиям: организации, обеспечивающие более высокое качество образовательных услуг за счет привлечения наиболее востребованных, квалифицированных экспертов, за счет качественного методического обеспечения, материально-технического обеспечения образовательного процесса, либо будут вытеснены с рынка государственного и муниципального заказа либо будут вынуждены существенно сокращать свои издержки, связанные с исполнением контрактов, что, не сможет не отразиться на качестве предлагаемых образовательных услуг, и, следовательно, на уровне квалификации работников заказчика, отправляемых на обучение.

Проблемы, описанные выше, свойственны не только случаям закупки образовательных услуг, но также в полной мере относятся к случаям закупки и иной продукции, качественные характеристики которой можно установить лишь после заключения контракта и исполнения контракта, а также продукции, качественные характеристики которой не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после исполнения контракта.

Таким образом, на сегодняшний день в соответствии с положениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возможные антидемпинговые меры не учитывают особенности объекта закупки. Исключением являются случаи приобретения двух категорий продукции: закупки в целях заключения контрактов на выполнение

научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг (часть 7 статьи 37 Федерального закона № 44-ФЗ) и закупки товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо) (часть 9 статьи 37 Федерального закона № 44-ФЗ).

В последнем случае участник, предложивший «демпинговую» цену контракта, обязан представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта, которое может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене. При этом комиссия по осуществлению закупок имеет право на принятие решения об отклонении заявки или об отказе от заключения контракта с таким участником в случае признания представленного обоснования необоснованным.

Для случаев закупок в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрено право заказчика установить в конкурсной документации различные величины значимости критериев оценки заявок для случаев подачи участником конкурса заявки, содержащей предложение о цене контракта, которая:

- 1) до двадцати пяти процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта;
- 2) на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта.

Использование заказчиком предоставляемой возможности снизить значимость ценового критерия позволяет значительно сократить риски заключения контракта с недобросовестным исполнителем, не способным исполнить условия контракта на требуемом заказчику качественном уровне.

В целях повышения качества удовлетворения государственных нужд, обеспечения эффективности и результативности закупок, на сегодняшний день представляется целесообразным во избежание рисков некачественного исполнения контракта в случаях закупок в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских,

опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг (особенно консультационных услуг), устанавливать различные величины значимости критериев оценки заявок для случаев подачи участником конкурса заявки, содержащей предложение о цене контракта, которая:

- 1) до двадцати пяти процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта;
- 2) на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта.

Кроме этого, в случаях закупки продукции, качественные характеристики которой можно установить лишь после заключения контракта и исполнения контракта, а также продукции, качественные характеристики которой не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после исполнения контракта, целесообразно в проекте соответствующего контракта предусматривать мероприятия, направленные на своевременное выявление случаев исполнения контракта с нарушением условий (например, предоставление исполнителем промежуточных отчетов в ходе исполнения контракта, приемка результатов с привлечением внутренних или внешних экспертов, установление максимально возможного размера обеспечения исполнения контракта, отсутствие авансовых платежей).

Для общего случая осуществления закупок на сумму, не превышающую 15 млн. руб., необходимо установить требование о том, что контракты, сведения о которых согласно ч.3 ст.37 Федерального закона № 44-ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки.

Перечисленные выше меры позволят более эффективно использовать антидемпинговые механизмы, предусмотренные законодательством о контрактной системе.

Учитывая определенную частью 1 статьи 12 Федерального закона № 44-ФЗ необходимость при планировании и осуществлении закупок исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд, представляется необходимым обеспечить максимально возможную результативность практического

применения антидемпинговых мер, предусмотренных законодательством о контрактной системе.

5. Мониторинг реализации антикризисных мер в закупках

В результате внесения изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ в 2015 году сторонам контракта были предоставлены некоторые полномочия, позволяющие оперативно урегулировать отдельные вопросы, возникающие при исполнении контракта. Введение таких мер было обусловлено экономической ситуацией, сложившейся в РФ в конце 2014 года, и было призвано способствовать стабильности обеспечения государственных и муниципальных нужд для предотвращения срыва закупок и расторжения заключенных контрактов.

В рамках принятия Федерального закона № 498-ФЗ в Федеральный закон № 44-ФЗ были внесены изменения и дополнения, позволяющие при определенных условиях:

- 1) по соглашению сторон изменять цену контракта;
- 2) по соглашению сторон изменять срок исполнения контракта;
- 3) по соглашению сторон изменять цену за единицу товара, работы, услуги по контракту;
- 4) по соглашению сторон изменять количество (объем) товаров, работ, услуг по контракту;
- 5) заказчику не устанавливать требование представления обеспечения исполнения контракта;
- 6) заказчику осуществлять реструктуризацию задолженностей коммерческих банков, возникшую в связи с предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения исполнения контрактов;
- 7) заказчику применять списание или отсрочку уплаты неустоек, штрафов, пеней по контракту.

Соответствующие правки были внесены в статьи 95-96 Федерального закона № 44-ФЗ и иные статьи, обеспечивающие реализацию введенных особенностей регулирования закупок в 2015 году.

Также Федеральным законом от 13.07.2015 N 226-ФЗ была введена новая статья 111.2 «Особенности исполнения контракта на оказание услуги по предоставлению кредита», согласно которой, «если иное не предусмотрено контрактом на оказание услуги по предоставлению кредита, право требования к заказчику по такому контракту может

быть передано исполнителем в залог Центральному банку Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств исполнителя по кредитам Центрального банка Российской Федерации, а в случае обращения взыскания в установленном порядке на заложенное право требования к заказчику - перейти к Центральному банку Российской Федерации».

Совокупность указанных мер позволяет условно охарактеризовать их как антикризисные²⁵.

При этом внесение поправок в Федеральный закон № 44-ФЗ потребовало издания ряда подзаконных актов.

Во исполнение названных положений закона были приняты следующие акты Правительства Российской Федерации:

– постановление Правительства РФ от 5 марта 2015 г. N 196 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2015 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)»;

– постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. N 198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году»;

– постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. N 199 «О случаях и условиях, при которых в 2015 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта»;

– постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 405 «Об утверждении Правил осуществления заказчиком в 2015 году реструктуризации задолженностей коммерческих банков, возникших в связи с предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения исполнения».

²⁵ В связи с внесением в конце 2015 года в Федеральный закон № 44-ФЗ изменений, продлевающих действие антикризисных мер на период 2016 года, значение данного института для регулирования контрактных отношений будет сохраняться.

Следует отметить, что указанными подзаконными актами установлены достаточно жесткие условия и ограничения для отказа от требования обеспечения исполнения по контракту, а также для внесения изменений в заключенный контракт либо смягчения санкций при его исполнении.

Общим является требование о том, что срок исполнения контракта должен завершаться в 2015 году²⁶.

Так, согласно требованиям ч. 1.1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ в редакции Федерального закона от 31.12.2014 N 498-ФЗ: «В 2015 году допускается изменение по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара (работы, услуги), и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами (включая государственные контракты, муниципальные контракты, гражданско-правовые договоры бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, заключенные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона), срок исполнения которых завершается в 2015 году, в порядке, установленном Правительством РФ. При этом заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) новых условий контракта».

Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. №198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году» (далее также – Постановление № 198, федеральные Правила), определившее порядок и условия изменения таких параметров контракта, в частности, установило, что изменения условий допускаются, если контрактом предусмотрены «поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, *включенные в перечни, утверждаемые* федеральными органами государственной власти (федеральными государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», а также наиболее значимыми федеральными государственными учреждениями науки, образования,

²⁶ В актуальной редакции закона меры распространяются на контракты со сроком исполнения в 2016 году, однако не вполне ясно - имеются ли при этом в виду контракты, заключенные в 2015 году, или только контракты по закупкам 2016 года.

культуры и здравоохранения, определенными в соответствии с законодательством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями в отношении закупок для обеспечения соответственно федеральных нужд (осуществляемых указанными федеральными органами государственной власти (федеральными государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и подведомственными им заказчиками, а также наиболее значимыми федеральными государственными учреждениями науки, образования, культуры и здравоохранения, определенными в соответствии с законодательством Российской Федерации), нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд».

Проанализировав имеющиеся СПС «Консультант+»²⁷ сведения об издании таких перечней можно отметить, что на федеральном уровне в 2015 году соответствующие акты во исполнение названного Постановления не были приняты. На региональном и муниципальном уровнях было выявлено 34 правовых акта, из них региональных - 14, муниципальных - 20 актов (см. таблицу 5.1 в Приложении к докладу). Большинство актов оформлены в виде нормативных актов и, соответственно, опубликованы, некоторые приняты в виде актов распорядительного характера. Наибольшее количество принятых актов было зафиксировано в Республике Коми и муниципальных образованиях в ее составе (18 муниципальных актов и 9 актов регионального уровня соответственно).

Следует оговориться, что если значительная доля муниципальных актов в их общем количестве объясняется наличием множества муниципальных образований, каждое из которых принимает самостоятельный акт, то разнообразие актов регионального уровня на примере Республики Коми вызвано периодическим переизданием (актуализацией) показателей и соответствующего акта в соответствии с установленными требованиями.

Говоря о содержании таких актов, напомним, что федеральными Правилами Постановления №198 предусмотрены две группы закупок:

1) строительство, реконструкция, техническое перевооружение объектов капитального строительства, включая приобретение оборудования, входящего в смету строительства, реконструкции, технического перевооружения, и (или) проведение работ по

²⁷ На момент проведения исследования, 05.01.2016 г.

сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства. По данной категории закупок не требуется издание отдельного перечня;

2) иные категории закупок, предусматривающие поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, включенные в утверждаемые соответствующими публичными органами перечни. В этой части номенклатура закупаемых объектов (за исключением вышеназванных работ в сфере строительства и сохранением культурного наследия) определяется в принимаемом перечне. По определяемой номенклатуре принимаются (и затем ежемесячно корректируются) индексы корректировки цен, используемые для изменения соответствующих параметров контрактов.

При анализе содержания принятых региональных и муниципальных правовых актов по данным вопросам можно отметить следующие недостатки и противоречия:

1) в правовых актах указаны объекты закупки, касающиеся сферы строительства (предусмотренные подпунктом «б» пункта 3 Порядка, утвержденного Постановлением № 198), по которым (закупкам) дополнительное регулирование на уровне «местных» правовых актов не предусмотрено. Так, Постановлением Исполкома муниципального образования «г. Набережные Челны» от 04.09.2015 N 4937 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году» предусмотрено регулирование закупок по категории «Здания и работы по возведению зданий. Сооружения и строительные работы в области гражданского строительства. Работы строительные специализированные», входящие в Раздел F «Сооружения и строительные работы» ОКПД, при этом указано, что для изменения условий контракта применяются индексы корректировки цен, установленные нормативно-правовыми актами Республики Татарстан. Пунктом 13 федеральных Правил действительно предусмотрена возможность для муниципальных образований пользоваться индексами, утвержденными региональным органом исполнительной власти, однако, во-первых, это не касается категории закупок в строительстве, во-вторых, наличие такого НПА на уровне Республики Татарстан не подтверждено. Таким образом,

несмотря на наличие акта, его практическое применение муниципальными заказчиками и правомерность регулирования вызывает большие вопросы;

2) в принятых актах отсутствуют индексы корректировки цен (далее также – индексы), утверждение и регулярная актуализация которых предусмотрена федеральными Правилами. Так, Постановлением Кабинета Министров Республики Адыгея от 19.05.2015 N 104 «О перечне товаров, работ, услуг, являющихся предметом контрактов для обеспечения нужд Республики Адыгея со сроком исполнения свыше 6 месяцев, срок исполнения которых завершается в 2015 году, исполнение которых по не зависящим от сторон обстоятельствам без изменения их условий невозможно, и размере цены таких контрактов» предусмотрен корректный (не относящийся к строительству) перечень товаров, работ, услуг, контракты по закупке которых можно изменять, однако индексы данным актом не утверждены. Следовательно, внесение изменений в условия по таким контрактам в части изменения цены будет технически невозможным в связи с отсутствием утвержденных допустимых значений такой корректировки. Также индексы не всегда утверждены актами муниципального уровня. Напомним, что муниципальные заказчики вправе пользоваться утвержденными индексами регионального уровня, однако это должно быть зафиксировано в принятом муниципальном акте (п.13 федеральных Правил говорит о «решении местной администрации»). На практике это требование часто нарушается. Например, Постановление администрации г. Усолье-Сибирское Иркутской области от 25.03.2015 N 441 «О снижении финансовой нагрузки при исполнении контрактов в 2015 году» устанавливает всего три категории объектов закупки: «1.Продукты питания, горюче-смазочные материалы, товары бытовой химии, оргтехника и запасные части к ней, запасные части и комплектующие агрегаты к автомобилям. 2.Выполнение работ по ремонтам муниципального имущества, объектов жилищного строительства и социально-культурного назначения, объектов дорожного хозяйства и коммуникаций. 3.Оказание услуг по содержанию улично-дорожной сети, аварийно-техническому обслуживанию зданий социально-культурного назначения, наружному освещению города, по обслуживанию охранно-пожарных сигнализаций, вывозу и утилизации ТБО», однако ни самостоятельного значения индексов, ни ссылки на использование региональных индексов не приводит. Кроме того, как мы видим, данный документ вновь содержит категорию работ, относящуюся к строительству, а

также совместное указание различных категорий объектов закупки. В этой связи вновь встает вопрос о применимости такого принятого акта при необходимости изменения цены;

3) установленные индексы корректировки цен впоследствии не актуализируются ежемесячно, как того требуют федеральные Правила. Безусловно, можно предположить, что принятые однократно акты впоследствии не применялись. Однако, ввиду того, что в исследованных документах предельный временной интервал «месячного» использования индексов не зафиксирован, позволим выдвинуть тезис о том, что использование акта имело место в более длительный период без обновления установленных значений. Следует отметить, что последовательная практика актуализации индексов была выявлена на региональном уровне только в Республике Коми, где ежемесячно переиздавался соответствующий акт с указанием обновленного значения по каждому объекту (группе объектов) из перечня, а большинство муниципальных образований в своих актах их использовали. При этом в Коми были выявлены и муниципальные образования, уполномочившие органы власти на издание собственных индексов в каждом конкретном случае. Так администрация муниципального района Усть-Цилемский уполномочила в своем Постановлении от 15 мая 2015 г. N 05/862 отдел экономического развития администрации муниципального района Усть-Цилемский утверждать индексы корректировки цен по каждому наименованию товаров, работ, услуг (наименованию групп товаров, работ, услуг), включенных в перечень, «по мере выявления факта в заключении контракта». Полагаем, что такой подход противоречит пункту 13 федеральных Правил, поскольку указание на ежемесячное утверждение индексов такого рода исключений не содержит;

4) в актах не установлены предельные начальные цены контрактов, при достижении значений которых в контракте допускается корректировка его существенных условий. Согласно подпункту «а» пункта 3 федеральных Правил такая цена должна превышать 1 млн. руб. для федеральных заказчиков, на региональном и муниципальном уровне значения устанавливаются в соответствующем акте. При этом в федеральных Правилах для региональных и муниципальных закупок императивно установлен верхний предел цены контракта²⁸ для исполнителей из числа СМП и

²⁸ По итогам проведения ЭА, открытого конкурса или ЗП только среди СМП и СОНКО.

СОНКО – не более 5 млн. рублей. По результатам исследования правовых актов, принятых на уровне регионов и муниципалитетов, можно указать на случаи отсутствия в них таких значений цен контрактов²⁹. Так, в Постановлении администрации муниципального района «Сыктывдинский» Республики Коми от 01.06.2015 N 6/890 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году» отсутствуют как предельные значения цен контрактов, так и индексы их корректировки. При этом «разброс» значений цен для муниципальных образований в различных регионах или даже в различных районах одного субъекта РФ существенен: к примеру, в Самарской области (Похвистнево и Новокуйбышевск) такое значение составляет от 500 тыс. рублей, а в Коми – от 100 тыс. рублей (МО «Койгородский», муниципальный район «Удорский») или от 500 тыс. рублей (МО «Усть-Цилемский», муниципальный район «Сосногорск»). Полагаем, такое различие обусловлено причинами территориального и экономического порядка;

5) в качестве условного недостатка можно отметить также то, что в различных актах при перечислении объектов закупки по-разному фиксируется связь с ОКПД: в ряде случаев детализация является весьма детальной (приведено значение до 10-го знака), в то время как в других актах предусмотрена ссылка только на раздел классификатора, в котором объединяются достаточно не схожие товары, работы, услуги. Например, в Перечне, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Республики Адыгея от 19.05.2015 N 104, приведены значения: «33.10.15.121. Шприцы-инъекторы медицинские многоразового и одноразового использования с инъекционными иглами и без них», «72.21.11.000. Обеспечение программное», а в Перечне из Постановления Исполкома муниципального образования г. Набережные Челны от 04.09.2015 N 4937 объекты закупки названы: «Раздел С. "Продукция обрабатывающих производств" - Мебель», «Раздел Ф. "Сооружения и строительные работы" - Сооружения и строительные работы в области гражданского строительства» и так далее.

²⁹ При этом в данном случае муниципальным заказчикам не предоставлено право использовать установленные региональные значения.

Безусловно, более детальная градация объектов закупки помогает более гибко урегулировать возможные пределы изменения цен контрактов через установление «точечных» индексов, однако и общую классификацию при определенных условиях можно признать отвечающей требованиям федеральных Правил, поскольку последние предполагают установление значений по «наименованию товаров, работ, услуг, наименованию групп» ТРУ.

Говоря в целом о принятых правовых актах, можно прийти к выводу, что в большинстве случаев их принятие было обусловлено надеждой на их активное использование в целях гибкого изменения условий в контракт, однако жесткие ограничения, установленные федеральными правилами (изменению подлежат только контракты, валютой которых является российский рубль; только контракты, срок исполнения которых составляет полгода и более; при изменении строительных контрактов вместо индекса корректировки цен используется действующий на дату изменения контракта прогнозный индекс-дефлятор "Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования" 2015 года в процентах к 2014 году, одобренный Правительством РФ в составе прогноза СЭР РФ, нельзя продлевать срок действия контракта на следующий год и т.д.), привели заказчиков к выводу об излишней трудоемкости и нецелесообразности использования такого инструмента.

В результате опроса заказчики и поставщики (подрядчики, исполнители) также подтвердили редкое применение данного института в 2015 году (см. рис. 5.2. и 5.3 в Приложении к докладу).

6. Особенности осуществления публичного контроля в контрактной системе

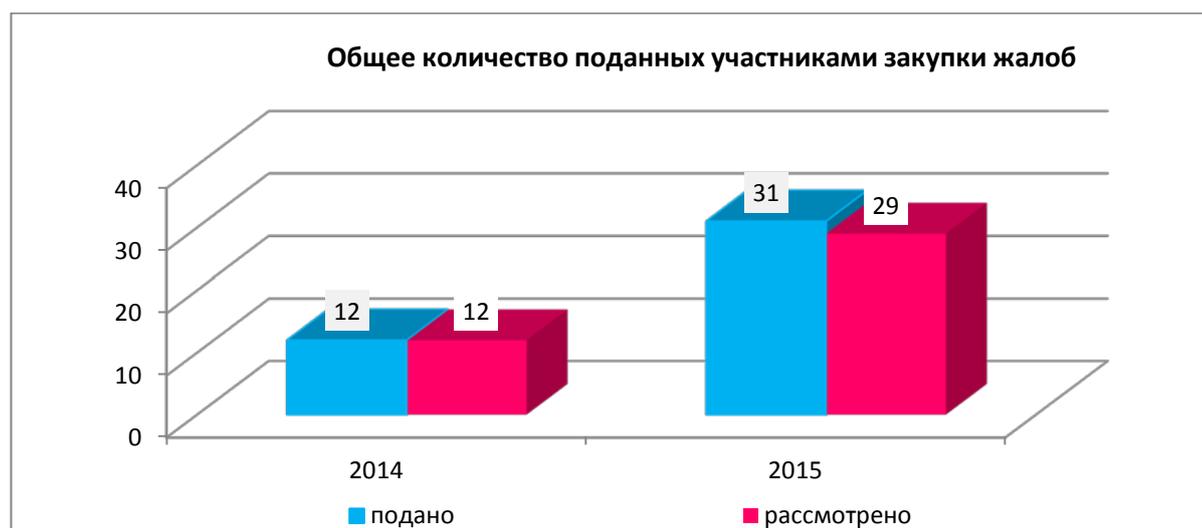
Одним из показателей, характеризующих качество функционирования системы закупок заказчика, является соблюдение требований законодательства при осуществлении закупок.

В целях оценки качества закупочной деятельности при осуществлении закупок федеральными органами исполнительной власти (далее также - ФОИВ) был проведен мониторинг результатов контрольных мероприятий в отношении закупок, реализованных ФОИвами в соответствии с требованиями Федерального закона №44-ФЗ.

В рамках указанного мониторинга были проанализированы 4052 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной торговой площадки, поданные в Федеральную антимонопольную службу (Центральный аппарат) в период январь 2014 года – октябрь 2015г. (далее – исследуемый период).

Следует отметить, что количество жалоб (поданных и рассмотренных) в 2015 году увеличилось по сравнению с 2014 годом более чем на 30% (см. диаграмму 6.1).

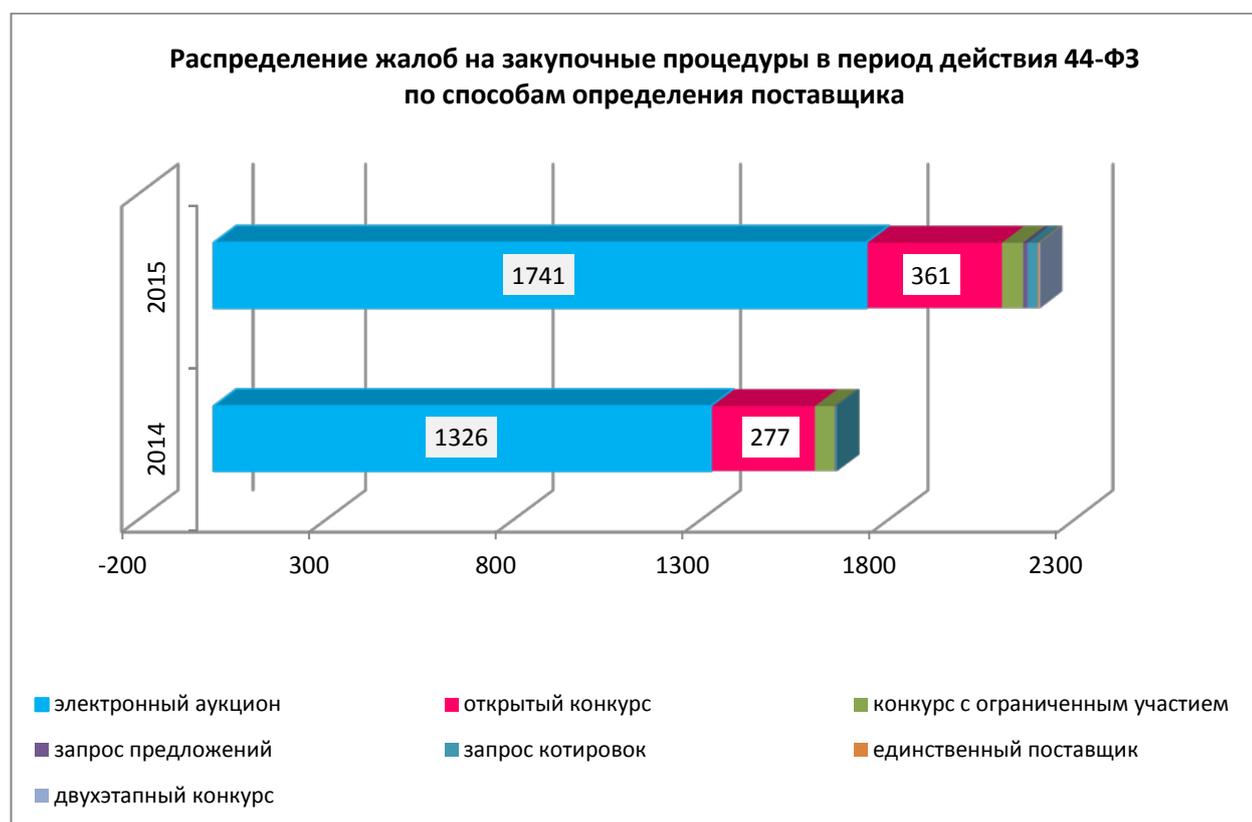
Диаграмма 6.1



При этом, сравнительный анализ результатов обжалования действий, связанных с осуществлением закупок, некоторых министерств³⁰ показал, что у Минпромторга России количество поданных жалоб в 2015 году увеличилось в 2,5 раза, тогда как, у Минсельхоза России в 2 раза, а у Минздрава России и Минобрнауки России соответственно в 1,6 и 1,5 раза. В целом количество жалоб направленных в ФАС России в 2015 году увеличилось лишь в 1,3 раза. Сводная информация представлена на диаграммах 6.2 и 6.3 в Приложении к докладу.

Как и в 2014 году, в 2015 году чаще всего жалобы подаются в результате осуществления закупок путем проведения электронного аукциона, второе место по количеству жалоб занимает открытый конкурс (см. диаграмму 6.4).

Диаграмма 6.4



Доля жалоб, поданных в отношении электронного аукциона в общем количестве жалоб, в исследуемом периоде составила в 2014 и 2015 годах соответственно 80% и 79%

³⁰ Для сравнения были выбраны министерства, у которых количество закупок сопоставимо с количеством закупок Минпромторга России.

(см. диаграммы 6.5 и 6.6 в Приложении к докладу), поданных в отношении открытого конкурса 17% и 16%, конкурса с ограниченным участием – 3%.

По министерствам, жалобы в отношении которых были исследованы, в 2015 году также жалобы подавались преимущественно в отношении электронного аукциона, но исключением следует признать закупки Минпромторга России, когда количество жалоб в отношении конкурсных процедур превалирует (см. диаграммы 6.7 и 6.8).

Диаграмма 6.7



Диаграмма 6.8



Более 90% поданных жалоб исследуемого периода, поданных в ФАС России, были рассмотрены, 7% жалоб были отозваны (см. диаграммы 6.9 - 6.10 в Приложении к докладу).

Следует отметить, что около 60 % жалоб в результате рассмотрения в исследуемом периоде были признаны необоснованными, около 10% - частично обоснованными (см. диаграммы 6.11-6.13 в Приложении к докладу). Обращает на себя внимание, что в 2015 году количество случаев, когда в действиях заказчиков были выявлены нарушения законодательства о контрактной системе, на 3% увеличилось, по сравнению с аналогичным параметром 2014 года.

Из диаграмм 6.14 и 6.15 можно увидеть, что количество случаев, когда жалобы были признаны обоснованными или частично обоснованными в 2015 году в отношении Минпромторга России увеличилось значительно сильнее (на 26% по сравнению с 2014 годом), у других министерств также существенно увеличилась доля решений, констатирующих наличие фактов нарушения законодательства (Минздрав России – 18%, Минобрнауки России – на 40%, Минсельхоз России- на 70%).

Диаграмма 6.14

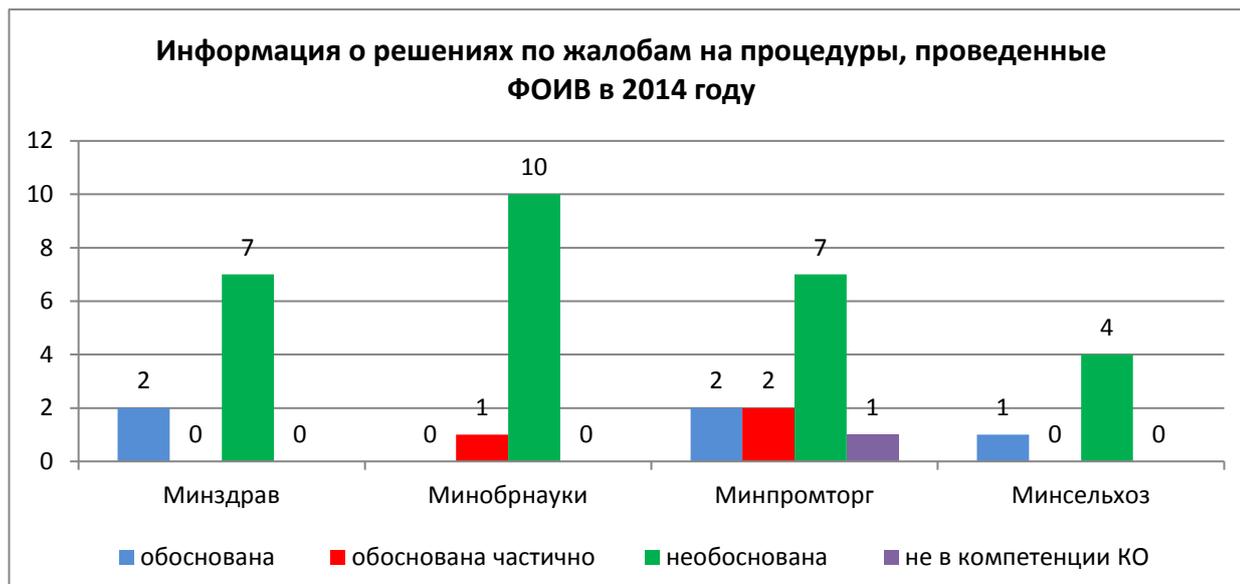
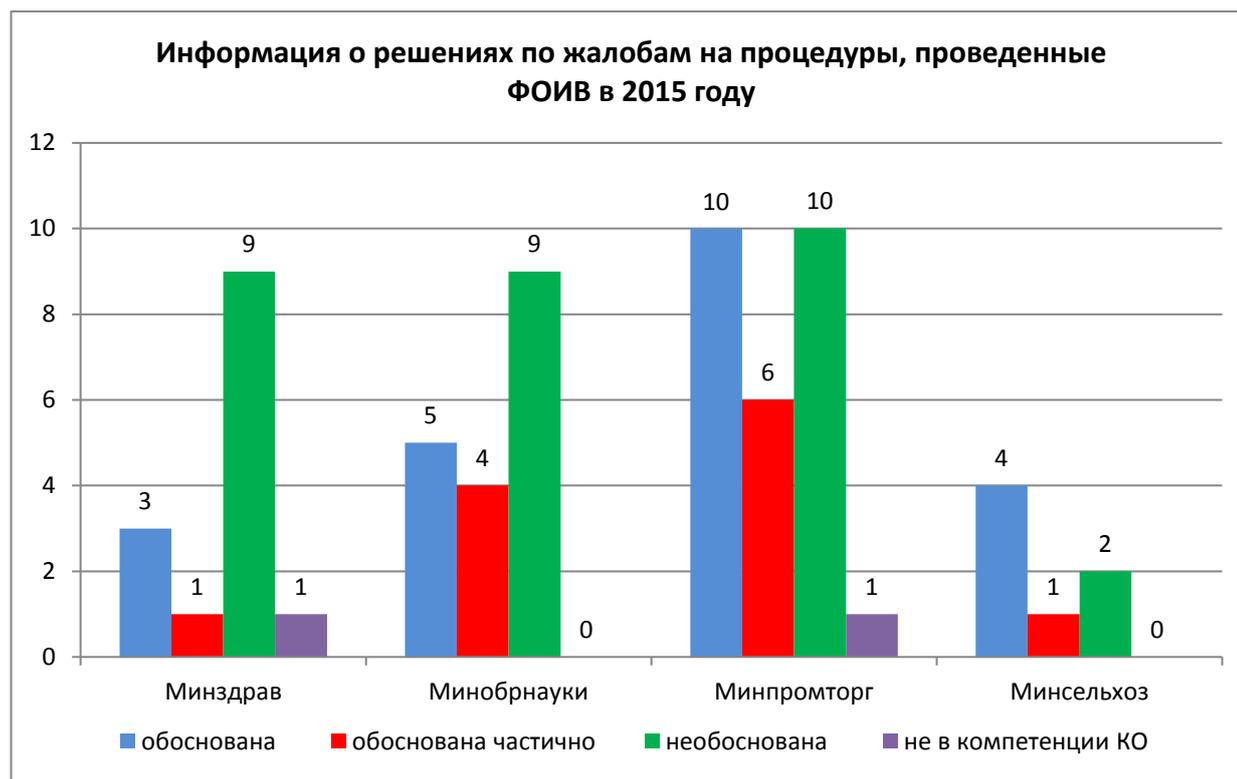


Диаграмма 6.15



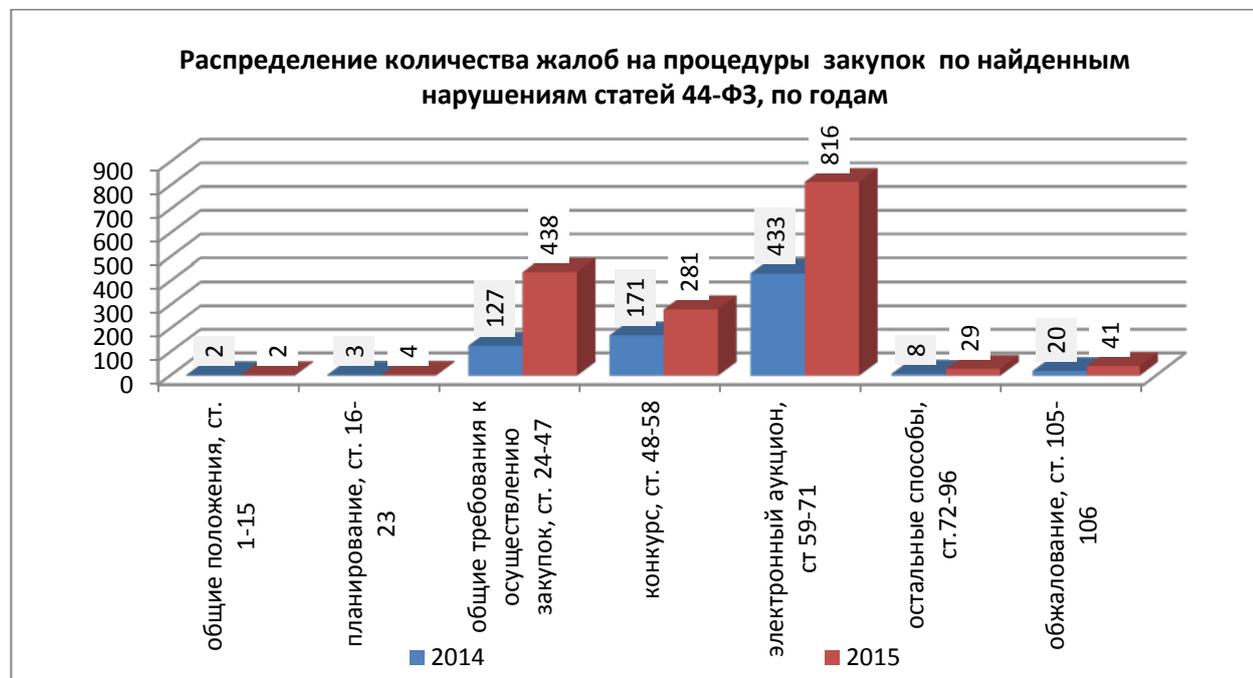
На диаграмме 6.16 ниже представлено распределение случаев, когда в действиях заказчика были выявлены нарушения законодательства о контрактной системе, в разрезе соответствующих положений Федерального закона № 44-ФЗ. Как уже было отмечено, подавляющее количество жалоб в исследуемом периоде было подано в отношении случаев осуществления закупок путем проведения электронного аукциона и, соответственно большинство выявленных нарушений приходится на положения Федерального закона № 44-ФЗ, касающиеся порядка реализации этого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя): в 2014 году – 433, в 2015 году – 816 нарушений.

Следующим по количеству выявленных нарушений является раздел, посвященный общим требованиям к осуществлению закупок: в 2014 году – 127, в 2015 году – 428 нарушений. Нарушения, выявленные в отношении проведения конкурсных процедур, по количеству таких нарушений занимают третье место: в 2014 году – 171, в 2015 году – 281 нарушение.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в 2015 году существенно выросло количество нарушений, зафиксированных в отношении нарушений общих

требований к осуществлению закупок. Если в 2014 году таких нарушений было выявлено в 3 раза меньше, чем в отношении требований к осуществлению закупок путем проведения электронного аукциона, то в 2015 году таких нарушений меньше всего в 1,8 раза.

Диаграмма 6.16



Исходя из данных диаграммы 6.17 следует, что наиболее часто нарушения выявляются в отношении положений 64 статьи, определяющей требования к документации о проведении электронного аукциона, причем, в 2015 году по сравнению с прошлым годом, нарушений 64 статьи было выявлено практически в 3 раза больше. Также в 2015 году существенно увеличилось количество жалоб, признанных обоснованными, в отношении порядка рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе (требования статьи 67 Федерального закона № 44-ФЗ).

Практически в 3 раза по сравнению с 2014 году на сегодняшний день увеличилось количество нарушений, допущенных заказчиками при формировании проекта контракта, заключаемого по результатам закупки (статья 34 Федерального закона № 44-ФЗ).

К последней группе из групп наиболее частых нарушений следует отнести нарушения требований законодательства о контрактной системе в отношении конкурсной документации, определенных статьей 50 Федерального закона № 44-ФЗ.

Диаграмма 6.17



Из результатов анализа следует, что наиболее проблемной, с точки зрения рисков признания действий заказчика реализованными с нарушением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, является электронный аукцион.

То обстоятельство, что в 2015 году доля рассмотренных жалоб, в отношении которых были выданы предписания, увеличивается по сравнению с 2014 годом (см. диаграммы 6.18 и 6.19 в Приложении к докладу), говорит о том, что увеличивается количество случаев, когда нарушения, допущенные при осуществлении закупок, носили существенный характер.

7. Об общественном контроле за закупками и субъектах такого контроля

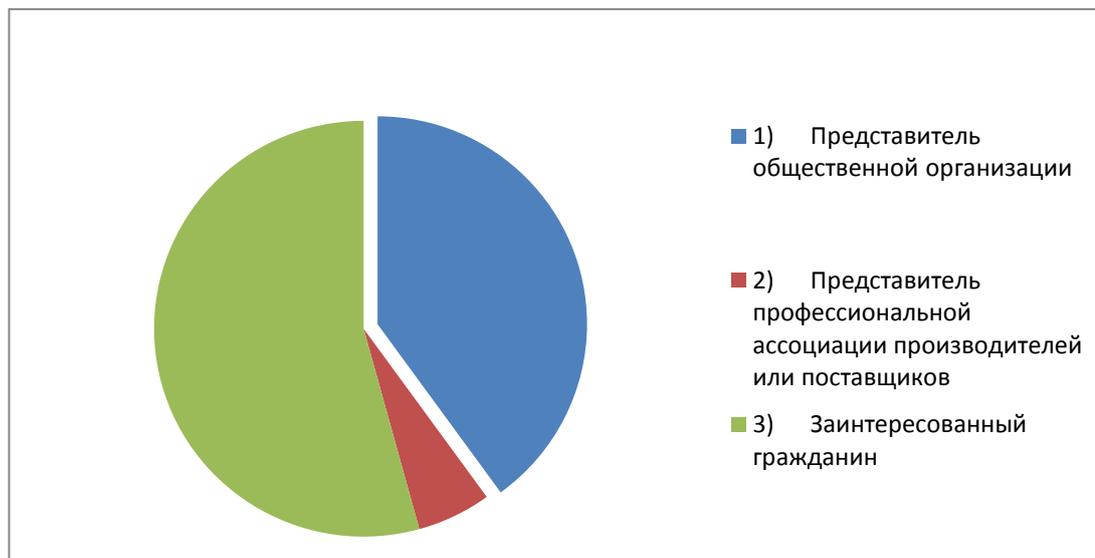
Особое внимание было уделено вопросу общественного контроля за закупками. Про правовые предпосылки и возникающие на практике препятствия для осуществления такого контроля сказано достаточно много, однако практически не исследованным остается вопрос отношения субъектов общественного контроля – общественных контролеров к данной сфере деятельности. Эта тема тем более важна в том аспекте, что отношение самих общественных активистов к перспективам и способам отстаивания интересов общества при контроле за закупками способно в конечном итоге предопределять уровень эффективности осуществляемой ими деятельности.

Для изучения данного вопроса были опрошены активные общественники из 32 регионов России - представители всех федеральных округов, для выборки были отобраны анкеты 105 респондентов. Оценка представленных ими ответов приведена далее.

Большая часть опрошенных лиц (см. диаграмму 7.1) относят себя к категории заинтересованных граждан (54%). 40% респондентов охарактеризовали свой статус как представителя общественной организации. Только 6% опрошенных являлись представителями профессиональной ассоциации производителей или поставщиков (в прошлом году их число составляло 16% опрошенных³¹). Таким образом, категория общественных активистов пока в достаточной степени самоорганизована (более половины), однако уже очевидна тенденция аккумуляции такой активности на базе общественных организаций.

³¹ См. здесь и далее результаты опроса, проводившегося НИУ ВШЭ в 2014 г. в рамках подготовки Доклада о системе закупок – 2014 // <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>.

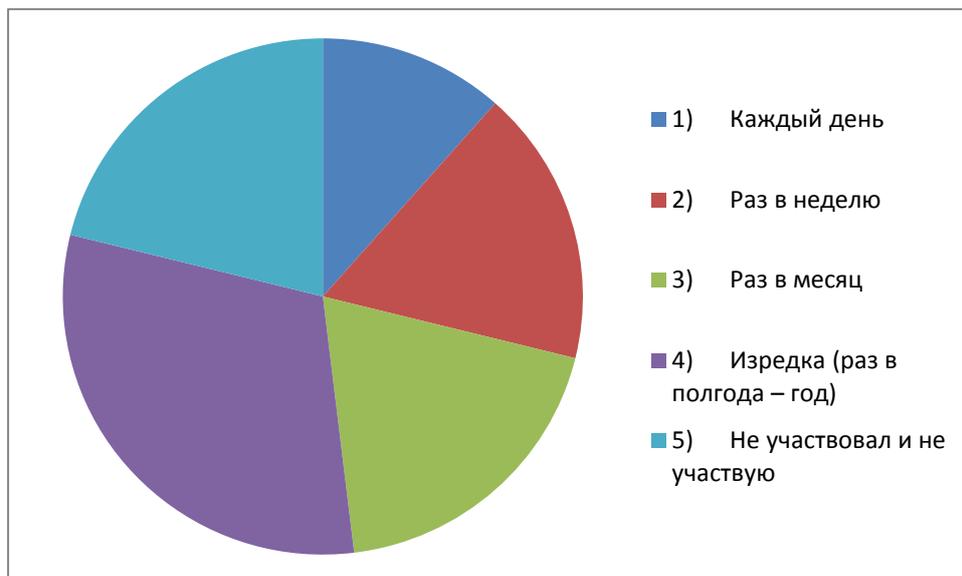
Диаграмма 7.1. Ответы на вопрос: «К какой из ниже перечисленных категорий Вы себя относите?»



При этом фактическое участие субъектов в мероприятия по общественному контролю остается достаточно низким (см. диаграмму 7.2): 30% опрошенных признались, что участвуют в проведении общественного контроля один-два раза в год. Раз в неделю или раз в месяц принимают участие в такой деятельности 17% и 19% соответственно. Вместе с тем, по отношению к результатам опроса 2014 можно сделать вывод о росте доли лиц, готовых участвовать в общественном контроле³².

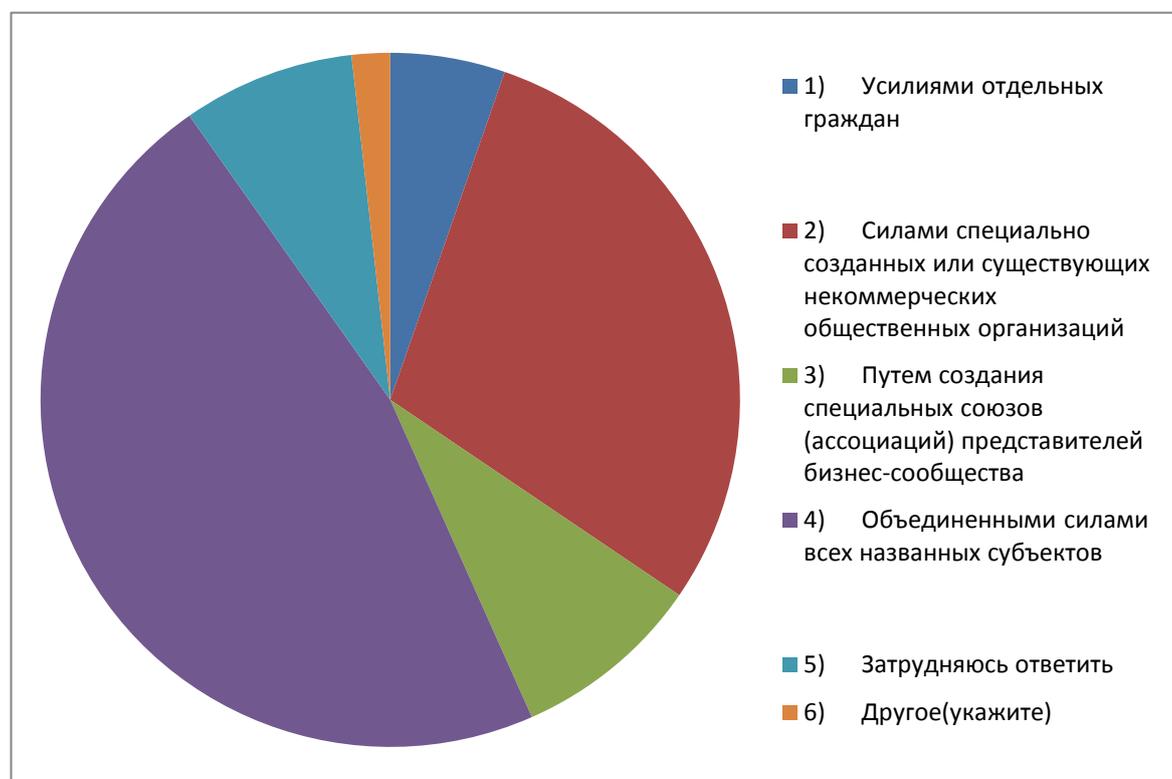
³² В опросе 2014 года было зафиксировано, что 62,7% опрошенных граждан не проявили какого-либо интереса к общественному контролю.

Диаграмма 7.2. Ответы на вопрос: «Как часто Вы участвуете в общественном контроле за госзакупками?»



Только 11% опрошенных отметили, что ежедневно участвуют в контроле за закупками, а значительная часть респондентов (21%) признались, что у них до этого не было вообще никакой практики в этой сфере. Можно признать, что именно эти субъекты (особенно вкупе респондентами, относящими себя к активным гражданам) составляют базу для потенциала развития общественного контроля за закупками. Примечательно, что отвечая на вопрос о препятствиях для такого контроля, 52% опрошенных назвали недостаток опыта и знаний в сфере закупок, т.е. желание активного участия в таком контроле зачастую сдерживается отсутствием у общественных активистов информации и знаний о собственных возможностях. Большинство опрошенных выступают за координацию усилий со стороны различных сил: половина опрошенных полагает, что при осуществлении такого контроля должны задействоваться как усилия отдельных граждан, так и специально созданных для этого НКО, а также бизнес-ассоциаций и союзов. Около трети (31%) опрошенных выступают за координацию общественного контроля исключительно под эгидой специально созданных общественных организаций (см. диаграмму 7.3).

Диаграмма 7.3. Ответы на вопрос: «По Вашему мнению, общественное обсуждение и контроль за закупками правильнее осуществлять...»?



Характеризуя основные направления деятельности по контролю за закупками³³, 60% респондентов признались, что лишь отслеживали некоторые закупки в интересующей их сфере, 54% изучали документацию о закупке, 36% участников опроса осуществляли мониторинг закупок и оценку эффективности закупок. По сравнению с результатами опроса 2014 года такая «пассивная активность» в части отслеживания некоторых групп закупок постепенно возрастает (с 57% до 60%), что на фоне снижения показателя по направлению изучения документации о закупке (78% в 2014 г. и 54% в 2015 г.) заставляет задуматься. Количество «пассивно активных» общественных активистов выглядит примечательным на фоне ответов относительно реальной активности в сфере общественного контроля: незначительное число опрошенных (8%) подготавливали предложения по совершенствованию законодательства в сфере закупок, участвовали в обсуждениях по вопросам нормирования закупок и формирования начальных цен контрактов.

³³ Допускалось несколько вариантов ответа на данный вопрос

Отдельно следует указать зафиксированную респондентами умеренную активность в сфере общественного обсуждения крупных закупок: 22% активистов участвовали в таком обсуждении на уровне своего города, 13% - на уровне региона, и только 5 % принимали участие в общественном обсуждении крупных закупок федеральных заказчиков (см. диаграмму 7.4). Таким образом, можно прийти к выводу, что общественникам более близка тематика «местных» закупок, которая позволяет непосредственно участвовать в решении проблем местного уровня. Полагаем, этот опыт необходимо использовать для перехода от практики обсуждения исключительно дорогих закупок в пользу расширения сферы обсуждения муниципальных закупок по «народной» номенклатуре объектов: коммунальное благоустройство и инфраструктура, услуги населению, обеспечение деятельности местных органов власти и т.п.

Диаграмма 7.4. Ответы на вопрос: «В какой форме общественного контроля за госзакупками Вы участвовали?»

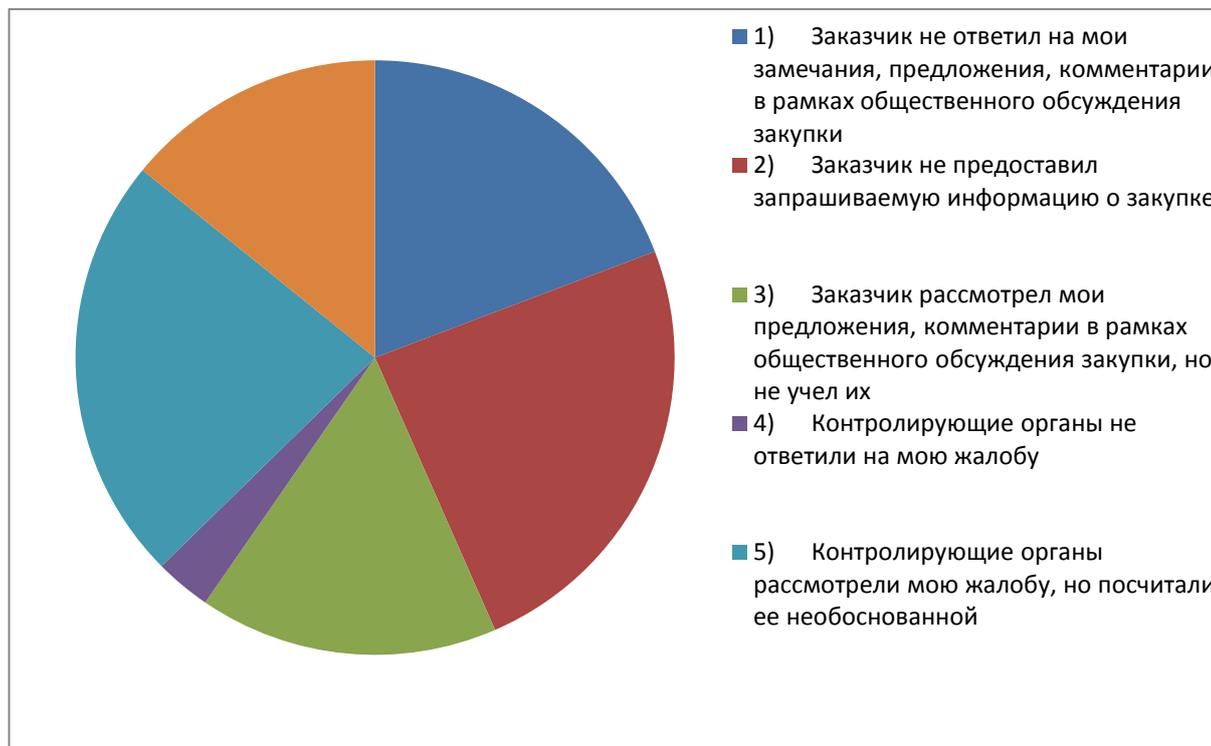


Мотивация участия граждан в общественном контроле в значительной степени связана с категориями справедливости и пользы: 44% опрошенных считают его эффективным

средством борьбы с коррупцией, 37% уверены, что так можно повысить уровень своих профессиональных знаний (больше узнать о рынке государственного и муниципального заказа). 24% активистов называют участие в общественном контроле своим гражданским долгом, а 15% участвуют в такой деятельности просто из интереса. При этом сохраняется представление об участии в контроле за закупками как о деле, требующем значительного приложения усилий и времени: по мнению 29% опрошенных нехватка времени является ключевым препятствием к осуществлению такого контроля. Полагаем, преодоление такой тенденции возможно при проведении разъяснительной работы о реальных формах участия и способах общественного контроля в сфере контрактной системы для преодоления стереотипа о «трудоемкости» таких процессов.

Отдельный вопрос составляют затруднения, с которыми субъекты сталкиваются при проведении общественного контроля. Так, 23% опрошенных указали, что заказчик не ответил на направленный запрос по закупкам. Замечания и предложения 18% контролеров, по их утверждению, были полностью проигнорированы заказчиком в рамках общественного обсуждения закупки, а такого рода инициативы 15-ти% контролеров формально были рассмотрены заказчиком, но в итоге не учтены. По итогам опроса 2014 года заказчики в 38% случаев не предоставляли запрашиваемую информацию о закупке и соответственно в 24% случаев не учли предложения и замечания общественных контролеров в рамках общественного обсуждения закупок. Таким образом, относительно предыдущего года в 2015 году заметен прогресс в активности взаимодействия заказчиков и общественных контролеров (снижение отказа в предоставлении информации до 23% против 38% в 2014 г. и сокращение случаев неучета заказчиком замечаний и предложений -15% в 2015 году против 24% в 2014). Вместе с тем, обращает на себя внимание достаточно распространенная и сохраняющаяся практика отказа в предоставлении информации о закупках: в среднем каждое пятое обращение общественников к заказчикам не приносит результата. Такая «невидимая стена», о которую бьются общественные активисты, вызывает отмеченное выше снижение действительной активности в сфере общественного контроля. 22% респондентов отметили, что их жалоба по закупке хотя и была рассмотрена контролирующим органом, но признана необоснованной (см. диаграмму 7.5).

Диаграмма 7.5. Ответы на вопрос: «С какими проблемами Вы сталкивались при осуществлении общественного контроля за госзакупками?»



Проблема взаимоотношений общественников с органами контроля достаточно показательна: 57% опрошенных указали, что никогда не обжаловали в них процедуры закупок, 13% обращались в такие органы несколько раз, 10% обращались неоднократно и 10% обращались в органы контроля однажды. Несмотря на такую низкую степень реальной борьбы за соблюдение правил закупки, 53% опрошенных считают жалобы в контролирующие органы эффективным способом общественного контроля за закупками, 19% считают жалобы неэффективными, 25% опрошенных затруднились ответить на вопрос относительно оценки такой эффективности. Такая структура отношения к деятельности органов контроля сохраняется и при оценке эффективности их деятельности. Характеризуя конечную эффективность проводимых органами контроля проверок в сфере закупок, 54% активистов признали проверки скорее действенным средством в деле обеспечения соблюдения условий конкуренции и проведения честной закупки. 16% опрошенных полагают, проверки абсолютно эффективны и необходимы для соблюдения условий конкуренции и проведения честной закупки, 20% – они скорее неэффективны; только 6% оценивают характер проводимых проверок как неэффективный.

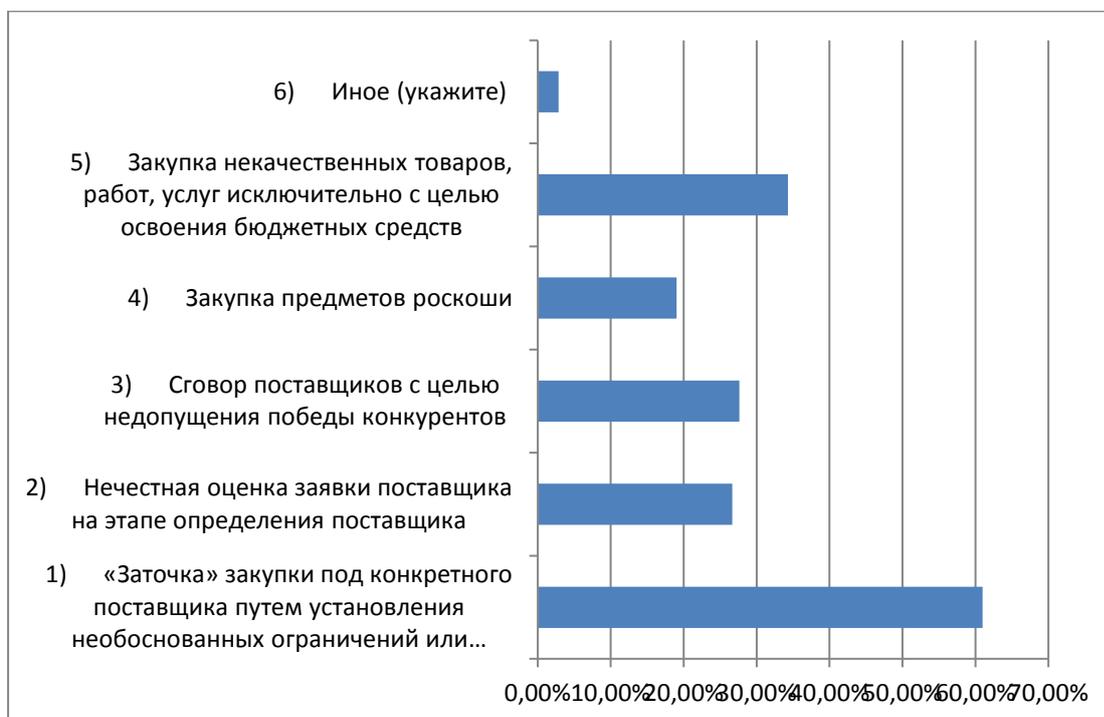
Возможно, именно таким распределением мнений можно объяснить тот факт, что 28% опрошенных активистов называют передачу части полномочий контролирующих органов в сфере закупок общественникам в качестве необходимого условия для развития института общественного контроля. Не находя ответа на запросы и жалобы по выявленным проблемам, субъекты общественного контроля выступают за делегирование им реальных полномочий в деле борьбы за справедливые и конкурентные закупки.

Говоря о выявленных нарушениях, опрошенные субъекты общественного контроля называют среди них следующие тенденции: наиболее часто упоминается «заточка» закупки под конкретного поставщика путем установления необоснованных ограничений или излишних требований (60% опрошенных), на втором месте - закупка некачественных товаров, работ, услуг исключительно с целью освоения бюджетных средств (34% респондентов), далее примерно одинаковы по частоте упоминания идут сговор поставщиков с целью недопущения победы конкурентов и нечестная оценка заявки поставщика на этапе определения поставщика (28% и 27% соответственно). В 2014 году среди наиболее распространенных случаев недобросовестной конкуренции на торгах респонденты отмечали ограничение допуска поставщика к участию в торгах (57%) и сговор заказчика с поставщиком (43%), в 27% случаев опрошенные указывали на нечестную оценку заявки поставщика на этапе определения поставщика, в 22% случаев был отмечен сговор поставщиков. Таким образом, мы видим, что проблема сговора заказчика и поставщика по-прежнему обозначается как ключевая для общественного контроля.

В 2015 году закупка предметов роскоши упоминается в качестве наиболее распространенного вида нарушений в закупках 20-ю % опрошенных (см. диаграмму 7.6). Таким образом, мы видим, что тема закупки предметов с избыточными потребительскими свойствами постепенно уходит с повестки общественного контроля, уступая место тематике обеспечения конкуренции и равного участия в закупках. Причем претензии общественных контролеров не направлены исключительно к заказчику, а фиксируют ситуации необоснованного ограничения участия в закупках при сговоре поставщиков или иных участников рынка. Активисты отмечают, что нарушения в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд и способы маскировки этих нарушений стали более профессиональными, «изошренными». Сегодня заказчики реже допускают явные промахи при нарушении положений законодательства и совершении

необоснованных закупок. Полагаем, что обозначенная тематика должна находиться в фокусе обучения общественных контролеров и разъяснении эффективных способов общественной борьбы за справедливые и конкурентные закупки.

Диаграмма 7.6. Ответы на вопрос: «Какие виды нарушений, по Вашему мнению, наиболее распространены в закупках?»



Оценивая реальный уровень конкуренции в отечественных закупках 38% опрошенных характеризуют его как средний, а 35% - как низкий. Лишь 13% респондентов считают, что сейчас уровень конкуренции в закупках высок. 6% участников опроса были пессимистичны в своем ответе на данный вопрос и заявили, что конкуренции в российской системе закупок нет вообще. Мы скептически оцениваем такое утверждение и предполагаем, что к числу таких «нигилистов» относятся пассивные общественные контролеры, которые наблюдают за мероприятиями общественного контроля со стороны. Также к их числу можно отнести тех, кто потерпел неудачу во взаимодействии с контрольными органами.

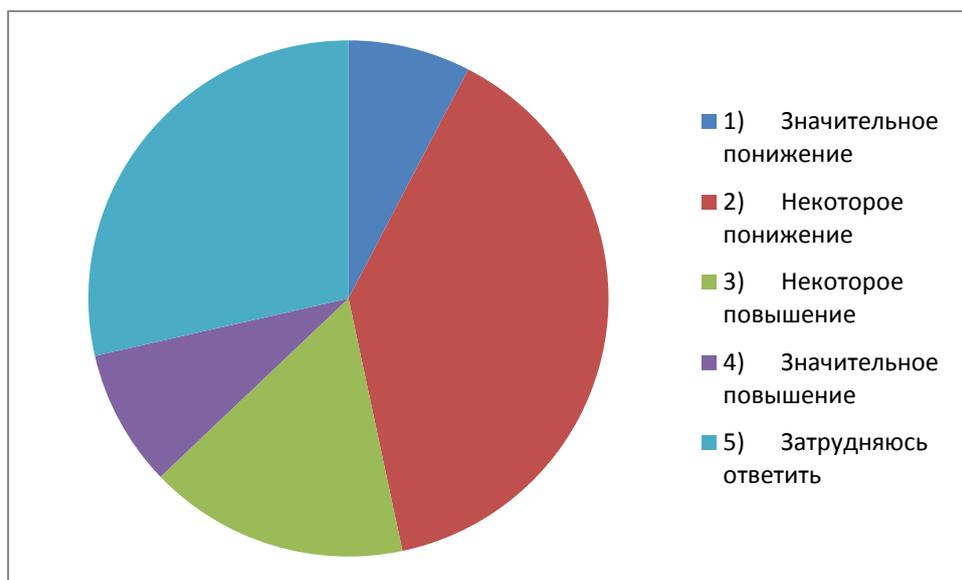
В отношении перспектив развития конкуренции в системе закупок России мнения участников опроса разошлись: 57% опрошенных ожидают некоторого повышения уровня конкуренции в ближайшие пару лет: пятая часть опрошенных (21%) затруднились ответить на этот вопрос, 11% ожидают некоторого снижения уровня конкурентности закупок в ближайшие год-два, 3% предполагают его значительное снижение; 9%

респондентов, наоборот, ожидают значительного повышения уровня конкурентности закупок в ближайшей перспективе. При общей оценке распределения ответов мы видим, что, несмотря на сложившуюся текущую ситуацию, среди опрошенных преобладают позитивные и умеренно позитивные настроения относительно развития системы закупок в русле повышения уровня конкуренции среди участников.

Говоря о такой актуальной на сегодня теме, как участие малых предприятий в закупках, большинство опрошенных (53%) заявили, что в настоящий момент реальный доступ к участию в закупках для представителей малого бизнеса есть, но существенно затруднен. 32% респондентов отметили, что для реального участия в закупках СМП требуется приложить определенные усилия; 8% считают, что такое участие в закупках реализуется без ограничений; 3% предположили, что в настоящий момент реальный доступ к участию в закупках для представителей малого бизнеса отсутствует. 7% затруднились с выбором варианта ответа на данный вопрос.

Следует отметить также, что признавая общественный контроль в сфере закупок эффективным средством в борьбе с коррупцией (44% опрошенных считают, что общественное обсуждение и контроль за закупками – это скорее эффективный способ борьбы с коррупцией, 34% абсолютно в этом уверены; 12% характеризуют общественное обсуждение и общественный контроль в сфере закупок как скорее неэффективный способ борьбы с коррупцией и 4% абсолютно уверены в неэффективности такого инструмента), участники опроса были достаточно сдержаны в своих оценках и ожиданиях относительно понижения уровня коррупции в госзакупках в ближайшие год-два: 39% респондентов прогнозируют некоторое понижение такого показателя, 8% ожидают значительного понижения; около четверти опрошенных напротив - ожидают некоторого повышения или даже значительного повышения уровня коррупции в госзакупках в ближайшие год-два (16% и 9% соответственно). Однако наибольший интерес вызывает то обстоятельство, что почти треть опрошенных общественных активистов (29%) оказались не в состоянии определиться с каким-либо из вариантов ответа (см. диаграмму 7.7).

Диаграмма 7.7. Ответы на вопрос: «Оцените Ваши ожидания относительно понижения уровня коррупции в госзакупках? (в ближайшие год-два)»?



Такая неопределенность может объясняться как недостаточной уверенностью в пригодности новой системы закупок и общественного контроля своими силами максимально быстро добиваться эффективности закупок, так и недостаточным опытом участия в мероприятиях по общественному контролю. Отмечая тот факт, что уверенность в пригодности механизмов общественного контроля в деле борьбы с коррупцией противопоставляется определенному скепсису в части снижения действительного уровня коррупции в закупках, можно предположить, что по мере обеспечения эффективности результатов проводимых мероприятий по общественном контролю позитивный тренд в оценке сокращения коррупционной оставляющей будет возрастать. При этом мы не упускаем из фокуса внимания тот факт, что значительное число причисляющих себя к сфере общественного контроля субъектов действительной активности в данном направлении не проявляют и являются «диванными» активистами.

Возвращаясь к вопросу о реальных препятствиях на пути общественного контролера, хотим повторить, что это не только недостаток опыта (52%) и нехватка времени (29%), но и отсутствие результатов проводимого общественного контроля (34%). В 2014 году опрошенные также чаще всего ссылались на нехватку опыта (41%) и времени (22%). Эта тенденция очень интересна: сокращение доли «весьма занятых» общественников с одновременным увеличением доли лиц, не уверенных в своей

квалификации в части закупок, может свидетельствовать о более глубоком погружении общественных контролеров в предмет оценки и появлении у них заинтересованности в получении дополнительных знаний в этой сфере. Таким образом, эти лица для стимулирования их действительной активности нуждаются в получении более конкретных знаний в сфере закупок и готовы тратить свое время для занятия общественным контролем при наличии таких знаний.

Уровень противодействия со стороны участников контрактной системы на активистов оценивается опрошенными как незначительный: на вопрос «Сталкивались ли Вы со случаями давления на общественных контролеров при осуществлении общественного контроля госзакупок?» 61% опрошенных заявили, что нет; 13%, что сталкивались и 23% затруднились с ответом (предполагаем, что в последнем случае мы опять-таки имеем дело с «диванными» активистами).

Упомянув о противодействии общественным контролерам, в качестве источника такого противодействия чаще всего опрошенными упоминались заказчики (10%) и поставщики (6%). Контрольные органы и профессиональные ассоциации были упомянуты в 4% и 3% ответов соответственно. Примечательно, что 2% опрошенных указали в качестве противодействия другие общественные организации. С осторожностью подходу к оценке таких результатов по последнему показателю, мы можем предположить возникновение конкуренции между общественными организациями в сфере контроля. Также необходимо добавить, что при ответе на этот вопрос с выбором варианта возникли трудности у 42% опрошенных. Если смотреть на уровень неопределенности в оценках вопросов, (в основном) касающихся деталей практической деятельности общественных контролеров, то при определенных условиях можно прогнозировать долю пассивных общественных контролеров, не осуществляющих реальной деятельности в сфере закупок, в пределах от 40% до 20% от числа лиц, причисляющих себя к субъектам такого контроля. Не акцентируя внимание на величине такого показателя и оценке мотивации такого рода контингента, полагаем, что проблема стимулирования реального участия в контроле за закупками (общественном обсуждении закупок) должна стать одной из центральных задач для повышения действительной эффективности таких контрольных мероприятий.

По поводу перспектив и необходимых мер для развития общественного контроля по итогам проведенного опроса можно отметить следующее. При ответе на вопрос о мерах,

необходимых для развития такого института, 51% респондентов поддерживают идею создания публичного рейтинга недобросовестных заказчиков по результатам проведения общественного контроля и обсуждения закупок. 42% полагают, что достаточно будет введения обязанности заказчика оперативно и содержательно реагировать на предложения общественников по закупкам. 28% опрошенных, как мы отмечали выше, предлагают передать общественникам часть полномочий государственных органов по контролю. 24% выступают за выделение государственных средств на поддержку общественных организаций, осуществляющих контроль за закупками. Идея создания общественного рейтинга контролеров нашла поддержку у 17% опрошенных.

Таким образом, мы видим, что, по мнению большинства опрошенных активистов (см. диаграмму 7.8), для продвижения конечной эффективности общественного контроля за закупками необходимо создание публичного анти-рейтинга заказчиков в контексте результатов проведенных общественниками мероприятий и достигнутых результатов. Относительно низкая (по сравнению с этим) оценка привлекательности идеи обязательного реагирования заказчиков на обращения активистов связана с отражением в этой оценке имеющего субъективного опыта тех лиц, которые осуществляли реальные мероприятия по контролю в сфере закупок (участвовали в них).

Диаграмма 7.8. Ответы на вопрос: «По Вашему мнению, чтобы институт общественного контроля госзакупок развивался, необходимо...»



В заключение хотелось бы отметить следующее. В Докладе 2014 года был предложен ряд мер, необходимых для активизации общественного контроля: Снятие существующих ограничений на осуществление общественного контроля для граждан и некоммерческих организаций, субъектов общественного контроля;

1) определение конкретных механизмов обеспечения реализации полномочий субъектов общественного контроля;

2) приведение в соответствие положений Федерального закона № 44-ФЗ и Закона об общественном контроле;

3) дополнение административных регламентов органов контроля в сфере закупок процедурами по взаимодействию с гражданами, общественными объединениями и

объединениями юридических лиц, осуществляющими общественный контроль в контрактной системе;

4) детализация прав и обязанностей субъектов общественного контроля и органов контроля по отношению друг к другу в ходе обжалования, а также оснований и порядка принятия решений по таким жалобам и обращениям представителей общественных контролеров;

5) приведение в соответствие нормативных правовых актов субъектов РФ об обязательном общественном обсуждении закупок положениям Федерального закона № 44-ФЗ;

6) предоставление регионам и органам местного самоуправления методической поддержки по вопросам установления дополнительных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях;

7) внесение изменений в Порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. рублей, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578, которые упростили бы участие контролеров в общественном обсуждении закупок;

8) реализация мер по повышению мотивации общественных контролеров к участию в мероприятиях по контролю.

Ни одно из выдвинутых предложений до настоящего времени не было учтено. В том числе и этим фактом и объясняется повторное возникновение одних и тех же проблем в сфере общественного контроля за закупками:- сохранение (по сравнению с предыдущим годом) достаточно большой доли лиц, потенциально заинтересованных в осуществлении общественного контроля за закупками, но не проявляющих достаточной активности в этом направлении;

- неактуальность и неэффективность общественного контроля за закупками исключительно по принципу их стоимости;

- отсутствие реальной обратной связи между контролерами и другими участниками контрактной системы, осознания общественного контроля как эффективного средства борьбы за конкурентные и справедливые закупки.

Наряду с упомянутыми выше предложениями Доклада 2014 года полагаем необходимым в настоящий момент:

1. перенести фокус закупок на местный уровень по номенклатуре объектов, имеющих социальную (не узко специальную) направленность;
2. развивать инициативы широкого информирования общественности о реальных мерах и способах участия в закупках. Разъяснение того, что это не требует слишком много времени и сил;
3. инициировать создание анти-рейтинга заказчиков и обеспечить возможность требования реального реагирования на выявленные нарушения и замечания общественных контролеров.

8. Информационное обеспечение контрактной системы

В Федеральном законе № 44-ФЗ ключевая роль отведена единой информационной системе в сфере закупок (далее также – ЕИС, ЕИС КС). ЕИС должна стать системообразующим началом всей контрактной системы с возможностью поэтапного перехода всех закупочных процедур в электронную форму, а также призвана служить первоисточником, содержащим информацию обо всех закупках в масштабах страны.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ ЕИС обеспечивает, в том числе, формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизировано) участникам контрактной системы; контроль за соблюдением закона при планировании и осуществлении закупок; подачу заявок на определение поставщика в форме электронного документа. При этом вся информация, содержащаяся в ЕИС, является общедоступной и предоставляется безвозмездно, а также размещается на официальном сайте ЕИС интернете. Субъектам РФ и муниципальным образованиям предоставлена возможность создавать собственные региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок (далее – РМИС), интегрированные с ЕИС. С 1 января 2016 года ЕИС КС была введена в эксплуатацию. Однако анализ выявил, что кроме смены дизайна первой страницы, существенных изменений не произошло.

Отметим положительные сдвиги, которые произошли начиная с 1 января 2016 года. Первое, в схеме функциональной структуры ЕИС КС появился структурный элемент по ведению нормативно-справочной информации, обеспечивающий прием, ведение и распространение единых справочников, классификаторов и другой нормативно-справочной информации (далее – НСИ), применяемой в закупочных процедурах, что на практике приводит к многократному вводу одной и той же информации, как на официальном сайте, так и в смежных информационных системах. В связи с этим, риски нарушения консистентности данных в настоящее время удастся ограничить.

Второе, в ЕИС КС появилась возможность формировать и вести планы закупок в структурированном виде, что делает возможным полную автоматическую обработку содержащейся в них информации. Практика прошлых периодов, когда заказчики, как правило, размещали сведения о планах закупок на официальном сайте в виде скан-копий в формате pdf. сходит на нет.

В то же время, наиболее существенные элементы, которые позволяли бы назвать используемую информационную систему единой информационной системой, в настоящее время отсутствуют.

Так, анализ общедоступной информации, размещенной на официальном сайте, технологической (эксплуатационной) документации официального сайта, сервисов официального сайта показал, что проблемы, которые были свойственны Официальному сайту и ради решения которых и был задуман и профинансирован из федерального бюджета проект по созданию ЕИС КС, продолжают проявляться в полной мере. Среди них можно отметить следующие.

Отсутствие единства технологического цикла закупочной деятельности: в настоящий момент невозможно отследить конкретную закупку с момента включения ее в план закупок/план-график закупок до момента исполнения контракта (нет сквозного процесса по переходу из документа в документ по циклу работы заказчика).

Отсутствие интеграции бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом. В связи с тем, что бюджетный и закупочный процессы на технологическом уровне являются разрозненными, затруднительно проведение оценки результативности закупок в части степени реализации запланированных закупок и достижения поставленных целей. По итогам опроса представителей заказчиков, у них отдельно выделен компьютер для работы с ЕИС КС и отдельно выделен компьютер для электронного бюджета.

Отсутствие интеграции закупочного процесса с реализацией госпрограмм. В технических требованиях на создание ЕИС и развитие подсистемы Управления закупками не предусмотрено взаимодействие с информационными системами управления государственными программами, в частности, с автоматизированной информационной системой «Государственные программы», ответственным за ведение которой является Минэкономразвития России, что порождает ряд проблем:

- 1) закупки формируются независимо от сроков реализации мероприятий госпрограмм и их ожидаемых результатов;
- 2) нет контроля над соответствием плана закупок государственным программам, а также детальным планам-графикам (в части соответствия объемов

бюджетных ассигнований, предусмотренных на осуществление закупок по основным мероприятиям, мероприятиям ФЦП, мероприятиям, выделенным в рамках основных мероприятий);

3) отсутствует возможность учета результатов исполнения плана закупок на текущий год при формировании детального плана-графика реализации государственной программы на очередной год и плановый период;

4) мониторинг реализации государственных программ слабо связан с мониторингом хода реализации закупок. Необходимо дважды вводить аналогичную информацию об объемах контрактации в разрезе мероприятий детального плана-графика;

5) отсутствует возможность оценки отклонений в реализации государственных программ (как в отношении достигаемых результатов, так и в отношении показателей) на основе данных о закупках.

Поисковые возможности ЕИС КС существенно ограничены. Для ЕИС КС продолжают быть существенными проблема неудобного сервиса поиска информации по закупкам, не реализован сервис интеллектуального поиска информации на официальном сайте. Например, при изменении падежа или числа ключевого слова в поисковом запросе сайт выдает совершенно разные результаты. Это также не позволяет использовать официальный сайт как достоверный источник получения информации о различных институтах контрактной системы и практике осуществления закупок в целом.

Дефицит аналитических способностей ЕИС КС. В частности, система не дает развернутой статистики по расторгнутым контрактам – по основаниям расторжения контракта (по соглашению сторон, односторонний отказ заказчика, односторонний отказ поставщика, в судебном или досудебном порядке), создает существенные сложности для тех, кто решает задачу поиска заключенных контрактов. Нет возможности осуществить поиск контракта по его номеру, не предусматривает возможности собрать агрегированные статистические данные о проведении экспертизы результатов исполнения контракта (экспертиза проведена самостоятельно заказчиком или с привлечением экспертов, экспертных организаций; каковы результаты экспертизы - принятии решения о приемке или об отказе в приемке результатов исполнения контракта), не позволяет отследить реализацию принципа стимулирования инноваций, предусмотренного ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ. Средствами официального сайта невозможно автоматизировано

определить: является ли планируемая или осуществляемая закупка инновационной и реализована ли запланированная закупка инновационного объекта.

Технические проблемы, а именно: в связи с постоянным проведением регламентных работ официальный сайт недоступен во многих регионах страны в рабочее на соответствующей части территории РФ время, а также низкая производительность официального сайта. Например, в пиковые часы нагрузки при использовании сервиса поиска по официальному сайту идет долгая обработка запроса, после которого появляется сообщение о том, что сайт временно недоступен.

Экспресс-мониторинг текущей функциональности ЕИС КС по состоянию на 14.03.2016 года показал неработоспособность некоторых из функций, доступных в публичной части:

– Поиск в подразделе «Перечни перспективных потребностей в продукции машиностроения (223-ФЗ)» раздела «Осуществление закупок» не дает результатов, сведения в разделе отсутствуют.

– Поиск по подразделу «Отчет о проведенных контрольных мероприятиях» раздела «Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок» не дает результатов, сведения в разделе отсутствуют.

– Поиск в подразделе «Отчеты заказчиков» раздела «Информация о контрактах и договорах» не дает результатов при выборе значения «Годовой отчет о закупках инновационной продукции, высокотехнологичной продукции» параметра «Тип отчета» и исключении прочих значений указанного параметра.

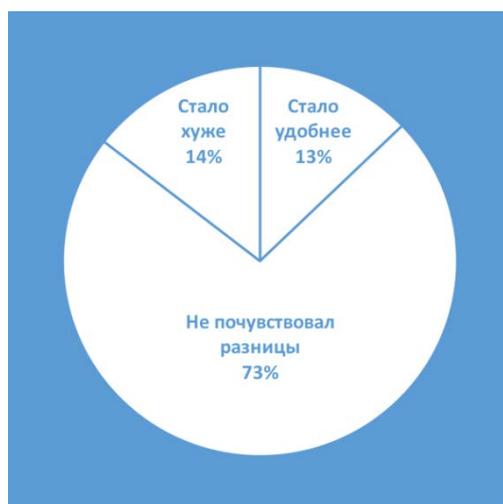
– В «Реестре контрактов, заключенных заказчиками» отсутствует поиск по исполнителю (подрядчику), что затрудняет мониторинг контрактов, заключенных с конкретным поставщиком и снижает прозрачность государственных закупок. В то же время, в «Реестре договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки» описываемый функционал имеется.

Предполагалось³⁴, что все, либо часть указанных проблем будет решена после перехода к осуществлению контрактных отношений с использованием ЕИС КС. Однако, этого не произошло. Более того, 14% респондентов считает, что в связи с переходом с

³⁴ См. данный раздел в Ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации»-2014 / <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>.

Официального сайта на ЕИС КС проведение закупочных процедур стало менее удобно (см. рисунок 8.1). Отметим что доля таких респондентов немного больше доли тех, которые считают, что в связи с переходом на ЕИС КС стало удобнее. Подавляющее же большинство опрошенных не заметило каких либо изменений в связи с запуском «Единой информационной системы».

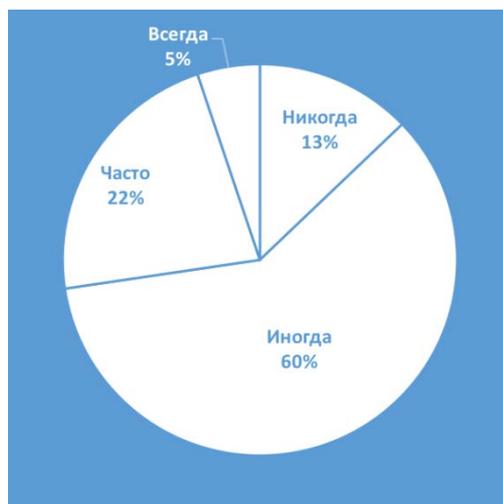
Рисунок 8.1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете, переход с ООС (Общероссийский официальный сайт государственных закупок) на ЕИС в целом повысил удобство проведения закупочных процедур?»



Долгое время как в пользовательской, так и в экспертной среде бытовало мнение о том, что регламентные работы на Официальном сайте существенно мешают пользователям осуществлять поиск закупок, а представителям заказчика – выполнять свои обязанности по размещению заказа. В этой связи, в анкету был включен соответствующий вопрос. Результаты исследования показали, что и после перехода на ЕИС КС регламентные сроки обслуживания системы продолжают оставаться проблемой (см. рисунок 8.2).

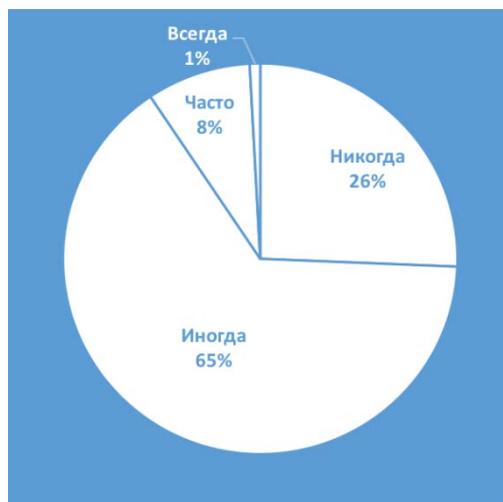
Только 13% респондентов заметили в этом вопросе сдвиг в лучшую сторону. 5% регламентные работы на ЕИС мешают всегда. Остальных респондентов регламентные работы «напрягают» - либо часто (22% опрошенных), либо иногда – 60% опрошенных.

Рисунок 8.2. Распределение ответов респондентов на вопрос «Насколько часто регламентные работы на ЕИС препятствуют Вашей работе?»



Отметим, что более 65% респондентов приходилось, хоть иногда, отказываться от закупочных процедур, вносить в них изменения, нарушать сроки закупочных процедур в связи с неработоспособностью ЕИС (см. рисунок 8.3.).

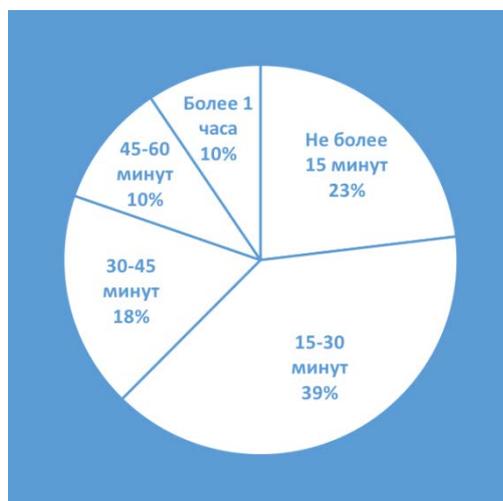
Рисунок 8.3. Распределение ответов респондентов на вопрос «На сколько часто Вы отказывались от закупочных процедур, или вносили в них изменения, или нарушали сроки закупочных процедур в связи с неработоспособностью ЕИС?»



Результаты исследования показывают, что работа ЕИС не оказывала негативного влияния на работу только каждого четвертого респондента исследования.

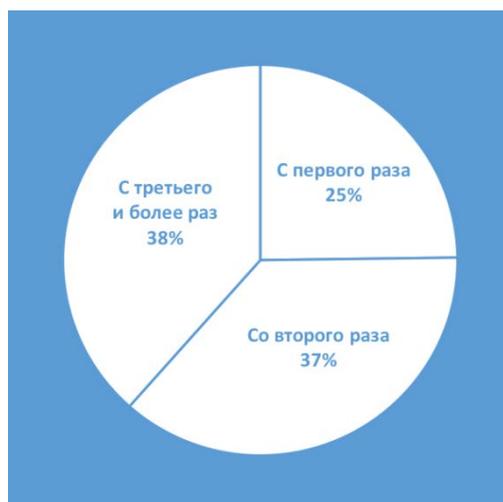
Отдельный блок вопросов был посвящен работе горячей линии ЕИС (см. рисунок 8.4), поскольку она является инфраструктурным элементом поддержки деятельности заказчиков. Именно горячая линия является «лицом» информационной системы для заказчиков, непосредственно работающих «на земле».

Рисунок 8.4. Распределение ответов респондентов на вопрос «Сколько в среднем минут Вам приходится тратить для успешного соединения с оператором горячей линии поддержки ЕИС?»



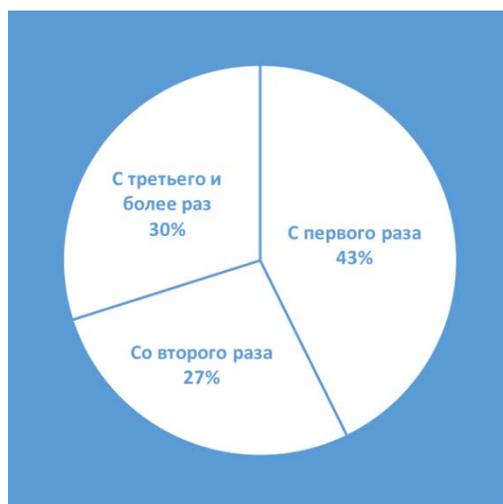
На рисунке 8.5 отражено распределение ответов на вопрос о том, какие временные затраты несут сотрудники заказчиков для соединения с оператором горячей линии. Только 23% респондентов удается дозвониться в первые 15 минут. Все остальные тратят на каждый звонок гораздо больше времени.

Рисунок 8.5. Распределение ответов респондентов на вопрос «В среднем с какого раза Вам удается дозвониться на горячую линию поддержки ЕИС?»



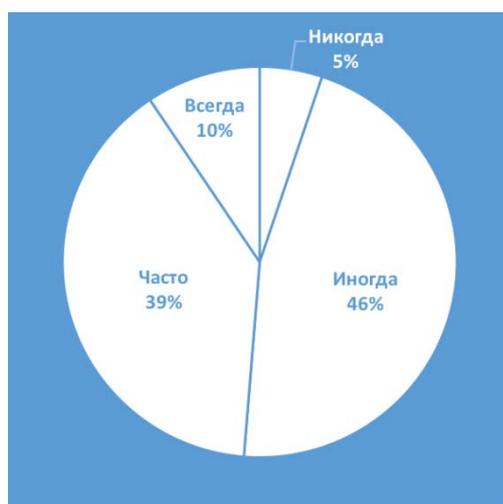
С первого раза ответы получили только 43% опрошенных. Каждый третий респондент указал, что ответ на поставленный вопрос он может получить только с третьего раза (см. рисунок 8.6).

Рисунок 8.6. Распределение ответов респондентов на вопрос «В среднем с какого раза Вам удастся получить ответ(ы) на Ваш вопрос(ы) при обращении на горячую линию поддержки ЕИС?»



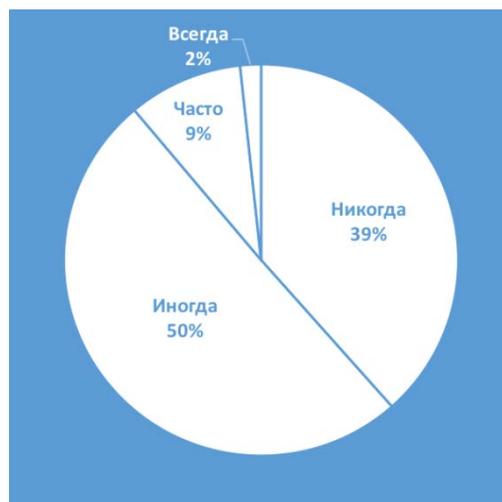
Анкета содержала также общий вопрос об удовлетворенности работой горячей линии. Всегда удовлетворительные ответы получал лишь каждый десятый респондент. Больше всего тех, кто выбрал вариант ответа «иногда» (см. рисунок 8.7).

Рисунок 8.7. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как часто Вы получаете ответы, удовлетворяющие Вас?»



Отметим также, что в ходе обследования выявилась проблема разных ответов, которые ответственные работники горячей линии предоставляли на одинаковые опросы – более 50% респондентов сталкивались с ситуацией, когда на один и тот же вопрос они получали разные ответы в разное время (см. рисунок 8.8).

Рисунок 8.8. Распределение ответов респондентов на вопрос «Насколько часто Вы получали разные ответы на один и тот же вопрос от операторов горячей линии поддержки ЕИС?»



Подавляющее большинство респондентов предлагают в качестве меры, которая сможет оптимизировать работу горячей линии, внедрение голосового меню, которое позволит соединить с нужным специалистом. Кроме того, в среде респондентов весьма популярна такая мера, как присвоение регистрационных номеров каждому обращению. Наименее популярны такие механизмы, как он-лайн статистика оценки качества работы горячей линии и запись разговоров (см. рисунок 8.9).

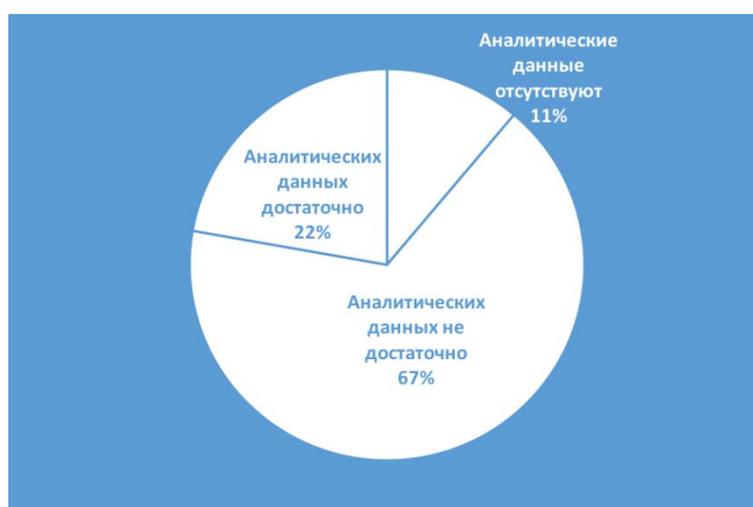
Рисунок 8.9. Распределение ответов респондентов на вопрос «Каких сервисов горячей линии поддержки ЕИС Вам не хватает?»



Большинство респондентов (67%) указали на дефицит аналитических способностей единой информационной системы. Только 22% считают, что аналитического функционала достаточно (см. рис. 8.10 ниже).

В то же время, лишь немногим более 9% респондентов указали на то, что им и не требуются для работы аналитика по закупкам. Таким образом, текущий недостаток в аналитической информации закрывается либо на основе приобретения за бюджетные средства аналитических данных у коммерческих поставщиков (рынок за 2015 г., по экспертным оценкам, превышает 250 млн. рублей).

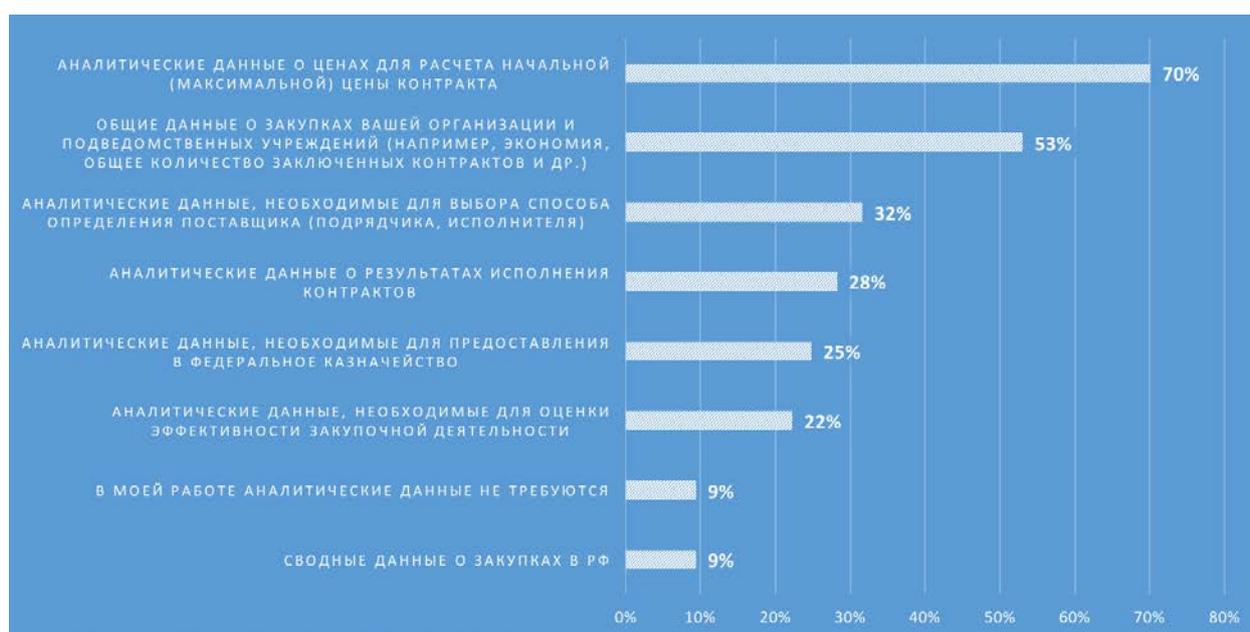
Рисунок 8.10. Распределение ответов респондентов на вопрос «Ваше отношение к функциям предоставления аналитики в ЕИС?»



Исследование позволило выявить области, в которых дефицит аналитических данных наиболее существенен:

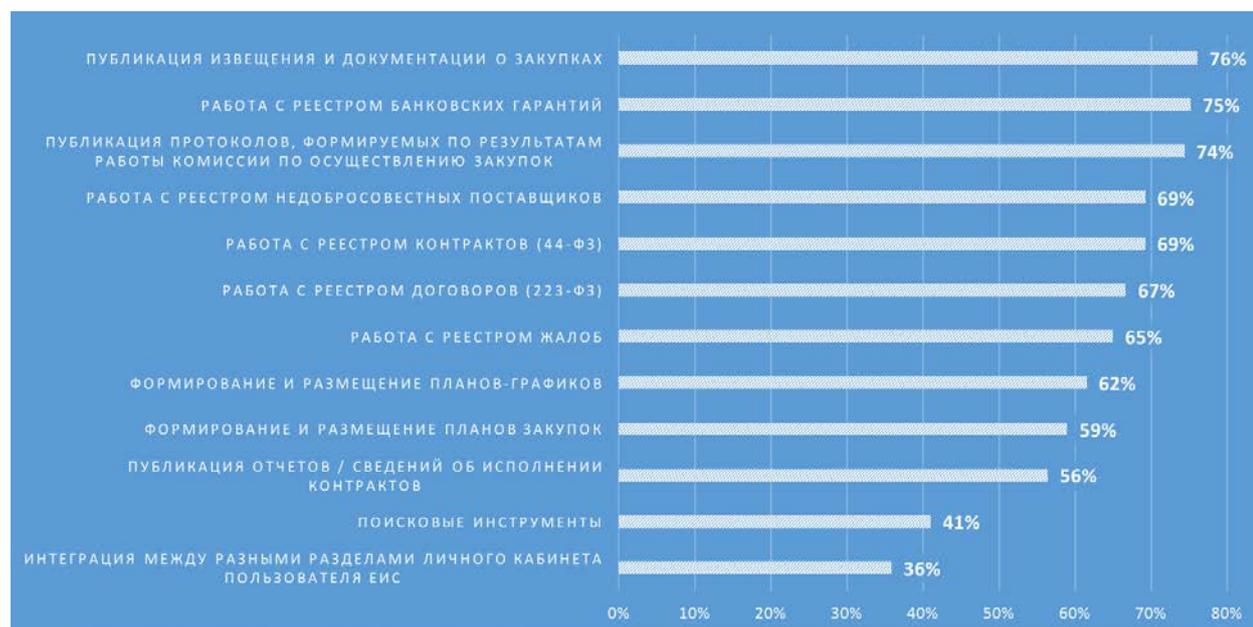
1. общие данные о закупках заказчика и его подведомственных организаций;
2. аналитические данные, необходимые для расчета начальных (максимальных) цен государственных (муниципальных) контрактов;
3. аналитические данные, необходимые для выбора способа определения поставщика;
4. аналитические данные о результатах исполнения государственных (муниципальных) контрактов (см. рисунок 8.11).

Рисунок 8.11. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие аналитические данные необходимы в Вашей работе?»



Для проведения сравнительной оценки работы с различными компонентами ЕИС КС, анкета содержала вопрос, «Удобно ли реализованы в ЕИС следующие рассматриваемые функции?». Результаты анкетирования по данному вопросу представлены на рисунке 8.12.

Рисунок 8.12. Распределение ответов респондентов на вопрос «Удобно ли реализованы в ЕИС следующие рассматриваемые функции?»



Судя по оценкам удобства различных функций ЕИС КС, наиболее проработанным является функционал, который существовал еще в рамках Официального сайта: такой, как публикация извещений и документации о закупках, а также публикация протоколов, работа с реестрами – банковских гарантий, контрактов и недобросовестных поставщиков. Наименее удобны, с точки зрения респондентов, поисковый функционал, а также функционал, позволяющий интегрировать работу в различных разделах личного кабинета.

Существенный интерес для совершенствования работы ЕИС КС представляют собой свободные ответы респондентов, которые высказывали следующие замечания к работе ЕИС и предложения по ее оптимизации:

В части планирования в ЕИС КС:

- не предусмотрен функционал «подсветки» - в какие конкретно позиции плана внесены изменения и даты их внесения;
- недоработана функция создания сведений по образцу;
- очень неудобное расположение строк (пунктов) закупок, неудобная кнопка «треугольник», абсолютно ненужная информация выводится в строках планов графиков в случае изменения планов графиков;
- в реестре закупок высвечиваются все закупки по всем годам, необходимо их разделить за каждый год отдельно, так же как в реестре контрактов;

- неудобное отображение печатной формы документы, что затрудняет проверку введенной информации;
- невозможно создать позицию плана закупок на основе уже имеющейся закупки (чтобы повторно не вводить КБК, ОКВЭД, ОКДП);

В части публикации извещения и документации о закупках:

- не доработано создание извещения по образцу;
- нет возможности автоматически заполнять сведения о заказчике, которые неизменны;
- необходимо вручную вводить процент преференции согласно Приказу Министерства экономического развития №155;
- после публикации невозможно найти и распечатать извещение.

В части публикации протоколов, формируемых по результатам работы комиссии по осуществлению закупок:

- были случаи не отображения протоколов аукционов по первым частям заявок
- постоянные ошибки при загрузке сканированной копии или оригинала документа в электронном виде, пусть и пользуемся этой функцией редко т.к. размещаем протоколы в основном через площадку

В части публикации отчетов / сведений об исполнении контрактов:

- дублирование предоставления отчетности, создание отчета дублирует уже существующие действия заказчика, такие, как перевод контракта в стадию "исполнение завершено";
- неактуальные отчеты не перемещаются в архив, а продолжают накапливаться;
- некорректная загрузка файлов, ошибки и постоянные «вылеты» из личного кабинета;
- при публикации отчета об исполнении этапа контракта информация не интегрируется с предыдущими отчетами об исполнении этапов данного контракта;
- трудоемкость заполнения в части документов, подтверждающих исполнение контракта.

В части работе с поисковыми инструментами ЕИС:

- нет возможности ставить слова-исключения (например, в случае, если поиск ведется по ремонту (помещений), но при этом не интересуется ремонт (автомобилей));
- частое отсутствие информации по связи с планом-графиком.

В части работы с реестром договоров (по 223-ФЗ):

- отсутствует возможность сортировки договоров по исполненным и не исполненным;
- предмет договора можно увидеть, только войдя во вкладку "сведения".

В части работы с реестром контрактов (по 44-ФЗ):

- в случае, если при заключении контракта объем подлежащих выполнению работ оказанию услуг невозможно определить, в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке заказчик указывает цену запасных частей или каждой запасной части к технике, оборудованию, цену единицы работы или услуги. Данная функция имеется в разделе ЕИС при формировании извещения. Однако при формировании информации о контракте, в реестре контрактов ЕИС, данная возможность отсутствует;
- отсутствие возможности выгрузить весь реестр контрактов, выгружается постранично;
- некорректная работа система поиска по контрактам с единственными поставщиками, зачастую, контракт можно найти, только отфильтровав по сумме;
- отсутствие столбца "Поставщик, подрядчик, исполнитель" на странице "реестр контрактов";
- печатная форма реестра контрактов выводится по листам, в то время как необходимо сделать по видам процедуры (подготовка, исполнение, заключение, расторжение);
- часть информации не отображается при распечатке реестра контрактов;
- предмет контракта можно увидеть, только войдя в карточку контракта;
- система выдает ошибку о несоответствии наименований заказчика и поставщика базе ЕГРЮЛ, при этом заполнить поля автоматически на основе этой

базы нельзя.

В части работы с реестром банковских гарантий:

- отсутствует возможность поиска банковских гарантий, выданных для вашей организации, медленная работа реестра, обновление реестра (банковская гарантия есть, а в реестре ее еще нет).

В части работы с реестром недобросовестных поставщиков:

- отсутствие возможности поиска по учредителям;
- частые случаи неработоспособности реестра.

В части интеграции между разными разделами личного кабинета пользователя ЕИС:

- выполнение одной операции по несколько раз, например, при закрытии контракта и публикации отчета сведения о поставщике могли бы заполняться автоматически, ссылка на документы тоже должна проставляться из закрытого контракта;

- невозможность вернуться в личный кабинет из реестра контрактов, переход с открытием в новой вкладке (со временем оперативная память офисного компьютера забивается полностью вкладками ЕИС);

- отсутствие единого реестра или системы для отслеживания процедуры «от» и «до»;

- отсутствие возможности перейти из «реестра контрактов» в «Отчеты заказчика»;

- отсутствие связи отчета об исполнении отдельного этапа контракта и информацией об исполнении, расторжении контракта.

По итогам экспресс исследования начального, «неонатального» периода жизни ЕИС КС можно констатировать, что роль и место ЕИС в контрактной системе продолжает быть размытым. Такое позиционирование идет в прямое противоречие с требованиями законодателя, который отвел информационной системе совершенно другую роль – роль системообразующего начала контрактной системы – своего рода «информационного столпа» всей системы закупок.

В нынешних реалиях ЕИС, почти полностью лишенная аналитической компоненты, а также связки между различными процессами закупочного цикла даже на

пользовательском уровне – на уровне личного кабинета продолжает оставаться хоть и общефедеральной, но всего лишь «доской для объявлений».

Корни этой проблемы нами усматриваются в существенных ошибках при проектировании системы, которой уже на уровне технического задания была отведена роль, которую сложно отличить от роли Общероссийского официального сайта.

Стоит отметить, что в 2013 г. НИУ ВШЭ для Минэкономразвития России были разработаны концепция и техническое задание на ЕИС. Согласно разработанной концепции и ТЗ ЕИС должна стать самостоятельной системой, в которую будут погружены все процессы, связанные с закупочной деятельностью с возможностью полного перехода на электронный документооборот. Однако дальше работа по внедрению указанной концепции не продвинулась.

Полагаем, что без решения указанных вопросов создание ЕИС не продвинется дальше «супер-тонкой» модернизации официального сайта.

Каталог - ключевой инструмент для развития системы государственных закупок

Отсутствие каталога товаров, работ и услуг приводит к тому, что основные новации контрактной системы, призванные обеспечить новое качество системы государственных закупок не работают. А именно:

1. Невозможность эффективного планирования. В настоящее время сохраняется практика многократного внесения изменения в планы-графики даже по стандартным, повторяющимся категориям товаров, работ и услуг. У каждого пятого ведомства план-график к началу года сформирован только на 50% от плана-графика на момент декабря, а у каждого десятого – на 20%. Каталог позволит перейти к различным режимам планирования повторяющихся закупок, постоянные корректировки которых должны быть ограничены, и закупок нестандартной номенклатуры (прогнозирование по такой номенклатуре затруднено, в связи с чем частые изменения в план-график допустимы). Одна из самых важных причин изменений – невозможность спрогнозировать цены. Каталог устранил такую возможность по стандартным категориям товаров, работ и услуг.

2. Без каталога невозможна полноценная работа института обоснования закупок в части доказательства обоснования потребительских свойств объекта. Обоснования

закупок должны быть контролепригодными, для того, чтобы стать таковыми, они должны содержать отсылки к позициям каталога.

3. Непрозрачность начальной (максимальной) цены контракта. Определение цены закупки относится к наиболее коррупционно емким процедурам общефедеральной контрактной системы. С другой стороны, бизнес-процесс определения НМЦК, по данным опросов ВШЭ, вызывает наибольшие затруднения у рядовых работников контрактных служб и управлений. Отсутствие каталога – это сохранение непрозрачности при определении начальной максимальной цены на стандартные товары, работы и услуги, и сохранение денежного навеса в сегменте государственных закупок (который достигает до 10-15% от общего объема средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяемых на закупки). Отметим, например, что в настоящее время невозможно использовать информацию о ценах по уже проведенным торгам для определения начальной максимальной цены новой закупки товаров, работ и услуг ввиду несопоставимости наименований.

4. Отсутствие значимых эффектов от внедрения системы нормирования. В настоящее время нормируются стандартные товары и услуги ограниченного перечня. Но даже в этом перечне из 11-12 наименований цена на конкретные наименования товарной группы может отличаться на порядок (ноутбук – 150 тыс. и 17 тыс. рублей для нужд различных заказчиков). Любое дальнейшее движение по расширению перечня нормирования без наличия каталога приведет к еще большему хаосу, если требования будут предъявляться не к конкретному детально описанному товару или услуге, а к обобщенному наименованию товарной позиции (ноутбук). Весь смысл нормирования будет потерян, а работа по его созданию станет сизифовым трудом.

5. Отсутствие эффективных механизмов управления процессами импортозамещения. Используя каталог, можно формировать ограничительные перечни по закупке импортных товаров, а также задания гос. корпорациям по организации производства товаров по программам импортозамещения.

6. Невозможность стимулирования закупок инновационной продукции. Каталог устанавливает категории товаров, которые относятся к инновационной продукции.

7. Лишение подрядчиков возможности оперативно получать надежную информацию о проводимых торгах на закупку конкретных товарных позиций. В настоящее время предприятия вынуждены закупать услуги частных компаний, имеющих

специальное программное обеспечение, для отслеживания объявлений о торгах. Рынок таких услуг оценивается в более чем 300 млн. рублей в год. Еще больше средств теряют заказчики в связи с отсутствием какой-либо аналитической информации о своей закупочной деятельности (невозможно принимать адекватные управленческие решения и меры корректирующего воздействия).

8. Высокий уровень временных затрат заказчиков по подготовке документов в ЕИС. Без каталога нельзя автоматизировать процессы формирования объявлений о закупке, протоколов, контрактов. В настоящее время заказчики вынуждены из-за ручного ввода больших массивов информации в единую информационную систему тратить до 4 млн. часов в год. Потери для бюджетов бюджетной системы в связи с неэффективной организацией труда в связи с этим составляют более 1 млрд. руб. в год.

9. Невозможно сформировать полную библиотеку типовых контрактов.

10. Существенно снижено качество контроля ввиду того, что нельзя автоматизировать подготовку к контрольным мероприятиям, организовать мониторинг закупок конкретных категорий товаров, работ и услуг.

11. Невозможно поставить надежные барьеры на пути закупок предметов роскоши. Отсутствует возможность выстроить управленческую цепочку: Каталог-нормативы-запрет в единой информационной системе на размещение объявлений товаров, работ и услуг с параметрами, превышающими нормативы.

12. Таким образом, Каталог является стержневым элементом единой информационной системы, институтов планирования закупок, обоснования закупок, определения НМЦК, контроля в сфере закупок, а также решения непрямых задач контрактной системы – развития импортозамещения и стимулирования инноваций. При ориентировочных затратах на создание и ведение каталога 50-60 млн. рублей в год (содержание штатной численности в органе-регуляторе, поддержание автоматизированной информационной системы и проч.), показатели бюджетной эффективности Каталога, в случае его корректного создания и ведения гарантированно превышают значения в несколько миллиардов рублей.

Предложения по развитию системы статистического наблюдения по контрактной системе Российской Федерации

С вопросами функционирования ЕИС и наличия каталога тесно связана проблема утраты статистического инструментария наблюдения информации о закупках. После отмены ключевых статистических форм возможно лишь фрагментарное восстановление части информации по проводимым закупкам. (Вос-)создание адекватной системы статистического наблюдения по основным показателям функционирования контрактной системы позволит:

оценить результаты правоприменительной практики в исследуемом периоде, сопоставить их с результатами предшествующих периодов, выявить необходимость в изменении законодательного регулирования,

определить направления, в отношении которых необходимы мероприятия, направленные на совершенствование законодательства,

оценить качество осуществления закупочной деятельности заказчиков региона (заказчика) в сопоставлении достигнутых результатов (поддающихся количественной оценке).

Функционирование контрактной системы должно оцениваться как по показателям конечного эффекта, так и по показателям непосредственного результата. С нашей точки зрения, есть три ключевых группы показателей конечного эффекта контрактной системы:

1. Показатели, позволяющие оценить уровень конкуренции при осуществлении закупок. Одним из основных принципов контрактной системы в Федеральном законе № 44-ФЗ провозглашен принцип обеспечения конкуренции. В этой связи в рамках проводимого анализа практики закупочной деятельности оценивались следующие показатели, характеризующие степень обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы:

- уровень конкуренции при осуществлении закупок;
- доля несостоявшихся закупок (по количеству) в общем объеме конкурентных закупок;
- доля несостоявшихся закупок (по объему денежных средств) в общем объеме конкурентных закупок;

- доля неконкурентных закупок (по количеству) в общем объеме закупок;
- доля неконкурентных закупок (по объему денежных средств) в общем объеме закупок.

Оценить степень обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы без учета несостоявшихся процедур невозможно. Поэтому система показателей должна учитывать анализ доли конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, то есть тех конкурентных процедур, в рамках которых отсутствовала конкуренция между участниками. Кроме того, в целях оценки степени обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы целесообразно оценить и долю закупок, реализуемых без применения конкурентных процедур.

Прежде всего, следует обратить внимание на долю закупок «малого объема», то есть закупок, осуществляемых у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями п.4 ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ. Оценка изменения объемов таких закупок особенно важна, так как, в рамках контрактной системы были кардинально изменены требования по ограничению закупок «малого объема».

2. Показатели, характеризующие уровень достигнутой экономии при проведении конкурентных процедур. Одним из показателей, используемых в целях оценки эффективности законодательства, регулирующего закупки для государственных и муниципальных нужд, является размер снижения начальной (максимальной) цены контракта в результате проведения конкурентных процедур. Расчеты по данному показателю необходимо проводить в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также предоставлять данные в разрезе уровней публичной власти.

3. Результативность процедур. Показатели, характеризующие результативность процедур, позволят, с одной стороны, оценить, как часто объявление о закупке в плане закупок приводит к заключению государственного или муниципального контракта, а, с другой стороны – проследить, привело ли заключение контракта к конкретному результату по итогам его исполнения.

Показатели непосредственного результата должны измерять эффективность применения отдельных инструментов контрактной системы:

- планирования закупок (например, объем закупок в первой версии плана графика в денежном выражении к объему закупок в итоговой версии плана - графика),
- антидемпинговых мер (например, среднее значение коэффициента вариации НМЦК в разрезе способов определения поставщиков),
- экспертизы результатов исполнения контрактов,
- закупок инновационной продукции,
- закупок в рамках контрактов жизненного цикла
- и других.

Исчерпывающий перечень показателей мониторинга контрактной системы, который позволит получать адекватную обратную связь и своевременно принимать решения о мерах корректирующего воздействия, приведен в Приложении к настоящему докладу.

В целях повышения практической ценности собираемой информации, целесообразно обеспечить формирование данных с помощью фильтров (выбора условий):

- способ определения поставщика;
- закупки у единственного поставщика (с разбивкой на «малые закупки» и закупки без проведения конкурентных процедур);
- период наблюдения;
- субъект РФ;
- уровень заказчиков (федеральные, региональные, муниципальные);
- заказчик/уполномоченные орган (уполномоченное учреждение);
- закупки, осуществленные в рамках поддержки отдельных групп участников (СМП, СОНК, организации инвалидов, УИС);
- совместные закупки.

Необходимо также предоставить наблюдателю возможность формирования условий, налагаемых на выборку, по которой формируется отчетность.

Отметим, что в настоящее время, особенно в связи с отменой форм статистического наблюдения, целостной системы мониторинга закупок в Российской Федерации не создано.

Так, например, в связи с отсутствием данных о закрытых процедурах, а также о закупках малого объема, невозможно получить объективные данные об уровне конкуренции на торгах. В связи с отсутствием данных о количестве участников торгов в разрезе способов определения поставщиков, данные о среднем количестве участников доступны только в целом по всем торгам. Также невозможно оценить экономию в разрезе способов определения поставщиков, а также оценить эффективность отдельных инструментов контрактной системы. Например, данные по расторжению контрактов можно получить только по адресному запросу в Федеральное казначейство.

Рекомендации по совершенствованию системы государственных закупок в Российской Федерации

Достижения

Сайт для размещения информации о государственных закупках. За последние 10 лет система государственных закупок в Российской Федерации была существенно обновлена и модернизирована. Создан не имеющий аналогов в мире централизованный ресурс – официальный сайт³⁵. Официальный сайт является полноценным инструментом единого рынка на всей территории страны, который позволяет всем участникам, независимо от места их нахождения, принимать участие в конкурентной борьбе за государственный или муниципальный заказ.

Электронные площадки. Развитие системы торгов в рамках государственного и муниципального заказа с 2005 года, по сути, реализуется в модели государственно-частного партнерства. Операторами такого способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) как электронные аукционы, выступают электронные площадки, которые предоставляют возможность участия в торгах без единого бумажного документа. Вся инфраструктура создана операторами площадок, без инвестиций со стороны государства, что позволило сэкономить до 8-10 млрд. руб. бюджетных средств.

Процедурный контроль. За прошедшие 10 лет в стране была создана не имеющая аналогов система процедурного контроля в системе государственного и муниципального заказа, характеризующаяся высокой оперативностью принимаемых решений. Любой заявитель может обжаловать нарушения конкуренции на всех этапах цикла осуществления закупок. Количество таких жалоб исчисляется десятками тысяч в год³⁶, а многие сотни закупок отменяются в связи с тем, что документация «заточена» под «своего» поставщика или комиссия незаконно отклоняет более конкурентоспособную заявку³⁷.

С 2014 года реализуется амбициозная попытка построить сервисную модель государственного и муниципального заказа: встроить государственный заказ в систему государственного программирования и целеполагания. Решение этой задачи призван обеспечить принятый Федеральный закон № 44-ФЗ.

³⁵ В 2015 году на официальном сайте было размещено почти 3 млн. 100 тыс. извещений на общую сумму 6,5 триллионов рублей.

³⁶ В 2013 году было подано 53 тыс. жалоб, в 2015 году – уже 62 тыс. жалоб.

³⁷ В 2015 году удовлетворено 13 тыс. жалоб.

Идеология Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает, что система государственного и муниципального заказа является одним из ключевых сервисов, обеспечивающих реализацию государственных программ. Сервисная идеология создает условия для эффективного регулирования полного цикла обеспечения государственных нужд – от планирования закупки до итогового результата, сквозного мониторинга и особым акцентом на контроле результатов исполнения контрактов, в том числе общественном.

Проблемы

Низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким. Низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах и невысокому уровню конкуренции, который, в свою очередь, дает сигнал предпринимателям о низком качестве рынка и бесперспективности участия в торгах. Подтверждение недоверия рынка к государственному и муниципальному заказу – в крайне низких значениях показателя среднего количества участников на торгах: за последнее десятилетие это среднее значение колеблется в пределах 2-2,5 участников. При этом принятие Федерального закона № 44-ФЗ не изменило ситуацию³⁸.

Уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ.

Существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков³⁹ указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует больших затрат. Большинство респондентов указали на заметный (в 2 и более раза) рост

³⁸ Участники закупки часто подают сразу две заявки: одну от себя, другую – от «дружественной» организации, так как в том случае, если заявка будет одна, необходимо проходить дополнительное согласование в ФАСе (в части конкурсов и запросов предложений). Поэтому реальное значение показателя еще меньше.

³⁹ По результатам исследования ВШЭ - 84,2% опрошенных заказчиков.

соответствующих трудов затрат. Прежде всего, эти затраты были связаны с необходимостью подготовки большого объема документов на стадии планирования закупок и обоснования цен, а также с взаимодействием с регулирующими органами (например, при согласовании закупок у единственного поставщика по итогам конкурентных процедур, признанных несостоявшимися).

Низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы

Введенная в действие ЕИС не позволяет пока в полной мере обеспечить, прежде всего, заказчиков полным перечнем сервисных функций. Также недоступны аналитические возможности ЕИС. Это обуславливает низкое качество планирования и ведомственного контроля в сфере закупок. Незавершенность системы информационного обеспечения контрактной системы, проявляющаяся, в первую очередь, в отсутствии каталога товаров, работ и услуг, сдерживает развитие системы нормирования и других составных частей системы государственных закупок.

Основные направления реформирования системы закупок

Рекомендации, приведенные ниже, структурированы на две большие части – общесистемные рекомендации (затрагивают систему государственного и муниципального заказа в целом) и тематические рекомендации (затрагивают отдельные процессы государственного и муниципального заказа).

Общесистемные рекомендации

Дебюрократизация

Правила обеспечения исполнения контрактов, двухсот- и более страничные документации о закупках, жесткие сроки подачи объемного пакета документов (подготовка заявки требует обращения в среднем в три инстанции), невозможность внести изменения в уже поданную заявку – все это, с одной стороны, отвращает частный бизнес от участия в процедурах закупок, а с другой – лишает добросовестного заказчика возможности отобрать лучшее предложение надежного поставщика. Реальных шагов, направленных на снятие административных барьеров участия в закупках, пока не предпринимается. Более того, в связи с переходом к регулированию по новому закону

количество документов, которые надо «собирать» для участия в торгах, в ряде случаев даже выросло. Необходимо существенно упростить порядок участия субъектов малого и среднего бизнеса в торгах, лишить возможности заказчиков предъявлять завышенные требования к участникам закупок, создать возможность для предоставления необходимых подтверждений не на этапе подачи заявок, а на этапе подписания или даже исполнения контракта. Безусловно, инициатива деbüroкратизации закупок не должна приводить к рискам поставки некачественных товаров, работ и услуг, поскольку здесь речь идет об интересах граждан.

На примере малого бизнеса необходимо отработать инициативу по деbüroкратизации закупок, после чего распространить ее на всю контрактную систему. Многие жесткие ограничения сегодня не работают на упреждение злоупотреблений, поэтому – бессмысленны.

Персонализация ответственности

Долгое время государственная реформа основывалась на парадигме детальной регламентации процессов. Культуру взяточничества предлагалось «взять в клещи»: с одной стороны, запереть чиновника показателями результативности, с другой – регламентировать его работу. Административные регламенты предоставления услуг и текущее законодательство о контрактной системе – явные свидетельства фиаско этой идеологии.

Первый шаг был сделан в Федеральном законе № 44-ФЗ: введена функция контрактной службы и контрактного управляющего. В то же время, потенциал контрактных управляющих в системе госзаказа недоиспользован. Люди, которые каждодневно имеют возможность повлиять на принятие решений ценой несколько миллиардов рублей, должны работать в особой системе ограничений и поощрений. В обмен на более жесткие требования к конфликту интересов, использование полиграфов, раскрытие сведений не только о доходах, но и расходах контрактных управляющих, корпус контрактных управляющих должен получить доступ к поощрению, сполна компенсирующему систему ограничений. Это нормальная корпоративная практика. Такой подход позволит государству выйти на рынок качественного закупочного персонала и привлекать директоров контрактных служб, имеющих широкий корпоративный опыт, а главное, не имеющих «скользких» или негативных историй в своем послужном списке.

Для крупных заказчиков отбором контрактных управляющих и работников контрактных служб должен заниматься вневедомственный совет.

Репутационные механизмы должны затронуть не только кадровый состав контрактных служб, но и ведомства в целом. По итогам периодической оценки показателей работы ведомственных контрактных систем (уровень конкуренции, экономия, результативность закупок), худшие ведомства должны терять право использовать сложные и, следовательно, коррупциогенные способы закупки, или полностью переходить на обеспечение их закупочной функции со стороны централизованного сервисного закупочного агентства⁴⁰.

Контроль не только процедур, но и результатов

Россия уже имеет опыт создания эффективной системы процедурного контроля в сфере закупок. Такой же конвейер должен быть создан в отношении контроля содержательных результатов закупок. В настоящее время такие функции закреплены за органами финансового контроля, но фактически никем не осуществляются. Любой гражданин, как пользователь результатов исполнения государственного или муниципального контракта, должен получить право подать жалобу на некачественную услугу (некачественную дорогу, плохо отремонтированную детскую площадку и так далее), а уполномоченный орган власти – быстро и оперативно рассмотреть жалобу и принять решение, в том числе по итогам инструментальной проверки.

Скорейшая качественная разработка и внедрение каталога товаров, работ и услуг

Отсутствие каталога товаров, работ и услуг приводит к тому, что основные новации контрактной системы, призванные обеспечить новое качество системы государственных закупок, не работают. Каталог позволит перейти к различным режимам планирования повторяющихся закупок по стандартным категориям товаров, работ и услуг. Без каталога невозможна полноценная работа института обоснования закупок в части доказательства обоснования их потребительских свойств.

Отсутствие каталога – это также сохранение непрозрачности при определении начальной (максимальной) цены контракта на стандартные товары, работы и услуги, и

⁴⁰ См. опыт Офиса государственного и муниципального заказа Великобритании.

сохранение денежного «навеса» в сегменте государственных закупок, который достигает до 10-15% от общего объема средств бюджетов бюджетной системы РФ, выделяемых на закупки. В настоящее время невозможно использовать информацию о ценах по уже проведенным торгам для определения начальной максимальной цены новой закупки товаров, работ и услуг ввиду несопоставимости наименований. Любое дальнейшее движение по расширению перечня нормирования без наличия каталога приведет к еще большему хаосу, если требования будут предъявляться не к конкретному детально описанному товару или услуге, а к обобщенному наименованию товарной позиции. Весь смысл нормирования будет потерян, а работа по его созданию – станет сизифовым трудом.

Без каталога нельзя автоматизировать процессы формирования объявлений о закупке, протоколов, контрактов, влекущие существенные трудозатраты для заказчиков, невозможно сформировать полную библиотеку типовых контрактов, осуществлять качественный контроль в сфере закупок.

Таким образом, каталог является стержневым элементом единой информационной системы, институтов планирования закупок, обоснования закупок, определения НМЦК, контроля в сфере закупок, а также решения не прямых задач контрактной системы – развития импортозамещения и стимулирования инноваций. При ориентировочных затратах на создание и ведение каталога 50-60 млн. рублей в год (содержание штатной численности у регулятора, поддержание информационной системы и прочее), показатели бюджетной эффективности Каталога, в случае его корректного создания и ведения, гарантированно превышают значения в несколько миллиардов рублей.

Электронный магазин

В количественном выражении в государственном заказе доминируют малые закупки. Вместо прямой простой закупки заказчики вынуждены проводить сложные многонедельные процедуры. Для простых закупок стандартных товаров по отдельному перечню должна использоваться процедура электронного магазина, которая предполагает размещение на электронной площадке извещений о закупке с указанием на категорию товара (работы, услуги), его объемных показателей, начальную (максимальную) цену, а также требуемый срок поставки (оказания, выполнения), а для совершения мелких закупок (с ценой контракта до 10-20 тыс. руб.) контрактные управляющие должны получить возможность использования дебетовых карт распространенных платежных систем.

Иные общесистемные рекомендации

Для успешного внедрения вышеуказанных рекомендаций также необходимо:

1. Создать эффективную систему бесплатной для заказчиков методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере
2. Провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок
3. Создать систему мониторинга результатов контрактов.
4. Создать систему проектного управления крупных контрактов (от 100 млн. руб.)
5. Разработать и внедрить библиотеку типовых контрактов
6. Реализовать комплекс мер, направленных на снижение затрат заказчиков в связи с применением Федерального закона 44-ФЗ
7. Возобновить диалог о методах и принципах действия Федерального закона № 44-ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений по модели Федерального закона № 94-ФЗ
8. В целях сокращения издержек осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления
9. Обеспечить возможности для независимой оценки эффективности функционирования контрактной системы

Тематические рекомендации

Планирование закупок

В целях решения выявленных проблем и для обеспечения реализации на практике возложенных на план-график задач предлагается:

1. Смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок. Проведенный мониторинг показал, что расчет начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами,

установленными Федеральным законом № 44-ФЗ, еще на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчет этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки. В этой связи представляется возможным отказаться от указания в плане-графике окончательно рассчитанной начальной (максимальной) цены контракта, заменив ее расчетной ценой (без необходимости приведения ее обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика). Начальную (максимальную) цену контракта предлагается рассчитывать и обосновывать уже при непосредственной подготовке к осуществлению закупки - перед размещением извещения об осуществлении закупки. Аналогичным образом следует рассмотреть возможность упрощения описания характеристик объекта закупки в плане-графике, а также сокращения параметров закупки, подлежащих обоснованию при планировании. Среди прочего, эти меры позволят сократить трудозатраты заказчиков на составление планов-графиков и уменьшить количество вносимых в них изменений

2. Использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика

3. Обеспечить работающую методическую и информационную поддержку заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений.

Нормирование закупок

Расширить перечень позиций, в отношении которых устанавливаются нормативы цены в рамках правил нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг, определяемых Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями, а также обеспечить контроль за обоснованностью нормативов цены и предельных цен, устанавливаемых государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами.

Централизация закупок

1. Устранить неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок (в части полномочий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя)) автономных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, в тех случаях, когда они осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. В конечном итоге, успешное и осознанное внедрение централизации закупок там, где это действительно необходимо, будет невозможным без раскрытия, разъяснения преимуществ и недостатков различных схем централизации, включая вопросы издержек и оценки возникающих рисков в части конфликта интересов и полномочий заказчика и соответствующего органа (организации).

2. Легализовать возможности частичной централизации закупок.

Действие антидемпинговых механизмов

1. Распространить антидемпинговые меры и на случаи закупки путем проведения запроса предложений

2. Разработать официальные разъяснения или методические рекомендации, посвященные порядку реализации антидемпинговых мер на практике

3. Для общего случая осуществления закупок на сумму, не превышающую 15 млн. руб., необходимо установить требование о том, что контракты, сведения о которых согласно ч.3 ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки

4. В рамках разработки информационного обеспечения контрактной системы предусмотреть возможность получения информации о применении заказчиками антидемпинговых мер.

Эффективность новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

1. Дополнить перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием перечнем случаев, предусмотренных п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ для закупки посредством конкурса с ограниченным участием

2. Дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов», видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено право заказчика применять двухэтапные конкурсы

«Антикризисные» меры

1. 58% заказчиков и 66% подрядчиков не использовали антикризисные меры в 2015 году, что вызывает вопросы в их применимости и пригодности регулирования. На федеральном уровне нет ведомственных перечней объектов закупки по антикризисным мерам. Индекс-дефлятор при закупках в сфере строительства не позволяет скорректировать цены по рыночному уровню

2. 95% опрошенных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) сталкивались с проблемой неплатежей заказчика по исполненному контракту. В 56% случаев опрошенные участвовали в исполнении контракта на сумму до 1 млн. руб., 25%- на сумму от 1 до 15 млн. руб. Законопроект об административной ответственности за неплатежи в нынешней формулировке неприменим. Необходимо вернуться к обсуждению практики авансирования и установлению механизма обязательной выплаты для всех без исключения участников закупки.

Роль закупок в становлении инновационной экономики

1. Предусмотреть возможность закупки инновационной продукции у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при наличии согласования, например, органа исполнительной власти субъекта по регулированию контрактной системы или экспертного совета, определяемого на уровне субъекта РФ.

2. Создать информационный ресурс по методической поддержке, использование которого позволит государственным и муниципальным заказчикам эффективнее осуществлять закупки инновационной продукции. Опыт определения на региональном уровне перечня инновационной продукции, рекомендованной для закупки в рамках государственного и муниципального заказа, имеет место в Томской, Калининградской областях, Красноярском крае, Республиках Чувашия, Башкортостан и Татарстан. Предлагаемый ресурс должен содержать информацию об инновационной продукции,

соответствующей предлагаемым критериям отнесения продукции к инновационной, утверждаемым на уровне РФ или субъекта РФ.

Контракты жизненного цикла

1. Предусмотреть в ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ указание на расходы на проектирование и конструирование в содержании критерия стоимости жизненного цикла в отношении созданного в результате выполнения работы объекта

2. Устранить противоречия в положениях Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085, положениях статьи 32 Федерального закона № 44-ФЗ, а также привести Правила оценки заявок и Методические рекомендации в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ

3. Определить понятие «уникальный объект капитального строительства» для целей заключения контракта жизненного цикла

4. Уточнить в Федеральном законе № 44-ФЗ понятие контракта жизненного цикла для возможности включения в контракт стадий проектирования, конструирования и испытаний не только в части поставки

5. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ возможность гибкого управления КЖЦ, включая основания для изменения и расторжения такого контракта, а также изменения (адаптации) КЖЦ в результате наступления различных негативных последствий (изменение объема работ, цены материалов, изменений в законодательстве и др.)

6. Урегулировать соотношение способа определения поставщика (подрядчика) с объектом, закупка которого осуществляется на условиях КЖЦ

7. Разработать методические рекомендации, описывающие особенности, преимущества и условия применения КЖЦ, для лучшего понимания участниками контрактных отношений преимуществ и рисков использования института КЖЦ

Закупки у СМП и СОНКО

1. Пересмотреть подходы к установлению факта выполнения или невыполнения заказчиком требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, предусмотрев

определение объема соответствующих закупок на основании сумм начальных (максимальных) цен контракта, а не по фактически заключенным контрактам

2. Обеспечить контроль за выполнением заказчиком соответствующих требований законодательства не только и не столько по факту совершенных закупок в отчетном периоде, сколько обеспечить контроль за реализацией рассматриваемого требования на этапе планирования (при подготовке плана-графика) и за соответствием осуществляемых закупок параметрам, зафиксированным в документах планирования. Такой подход позволит значительно увеличить фактическую поддержку субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также предотвратить осуществление заказчиком закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере менее размера, предусмотренного законодательством

3. Учитывать закупки, осуществленные у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), при расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО (определении выполнения обязательной квоты)

4. Утвердить типовые условия контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей такого типа в соответствии с ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ

Контрактные службы и контрактные управляющие

Включить в квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР, ОК 016-94) должности контрактного управляющего, руководителя и работника контрактной службы

Экспертиза результатов исполнения контракта

1. Пересмотреть случаи обязательной «внешней» экспертизы и определение действительных целей проведения такой экспертизы

2. Установить пороговое значение цены контракта, с достижением которого должна проводиться экспертиза результатов закупки, взяв за основу сложность закупки и (или) ее стоимость (в целом по цене контракта или за единицу закупаемого товара) с целью исключения обязанности проведения экспертизы по низкобюджетным закупкам

3. Закрепить на законодательном уровне определение «этап поставки товара, выполнения работы, оказания услуги» а также понятие «отдельный этап исполнения контракта» для разъяснения момента возникновения обязанности заказчика по проведению соответствующей экспертизы

4. Рекомендовать заказчикам вносить в тексты контрактов или включать в типовые контракты обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) взаимодействовать с экспертом (экспертной организацией) при необходимости проведения «внешней» экспертизы

5. Рассмотреть и законодательно урегулировать вопрос о возможности оплаты закупки услуг экспертов за счет экономии, достигнутой при осуществлении закупки, при условии предварительного обсуждения соблюдения принципа целевого расходования бюджетных средств в случае такого их расходования, либо определить иные источники финансирования проведения экспертизы

6. Установить меры административной ответственности для привлекаемых заказчиком экспертов (экспертных организаций) в КоАП за предоставление недостоверных результатов экспертизы, экспертного заключения или заведомо ложного экспертного заключения, за невыполнение экспертом, экспертной организацией требования об уведомлении о допустимости участия в экспертизе

7. Предусмотреть право заказчика требовать от участника закупки документы, подтверждающие отсутствие аффилированности эксперта, в составе заявки и право проверять представленные сведения

8. Отменить обязательность осуществления экспертизы в случае, если для результатов контракта предусмотрено проведение обязательной государственной или негосударственной «профильной» экспертизы

9. Утвердить общие разъяснения или методические материалы (подобные принятым ТПП РФ методическим материалам) для лучшего понимания заказчиками самого института экспертизы

Информационное обеспечение контрактной системы

1. Воссоздать на основе ЕИС доступную всем заинтересованным лицам систему статистических показателей государственного и муниципального заказа

2. Пользователи должны получить возможность формировать базы данных по своему усмотрению с помощью фильтров (выбора условий) (аналогичному тому, как уже работает ЕМИСС со статистическими показателями):

- способ определения поставщика;
- закупки у единственного поставщика (с разбивкой на «малые закупки» и закупки без проведения конкурентных процедур);
- период наблюдения;
- субъект РФ;
- уровень заказчиков (федеральные, региональные, муниципальные);
- заказчик/уполномоченный орган (уполномоченное учреждение);
- закупки, осуществленные в рамках поддержки отдельных групп участников (СМП, СОНКО, организации инвалидов, УИС);
- совместные закупки.

3. Создать или предоставить в открытый доступ аналитическую подсистему ЕИС. В частности, система не дает развернутой статистики по расторгнутым контрактам – по основаниям расторжения контракта (по соглашению сторон, односторонний отказ заказчика, односторонний отказ поставщика, в судебном или досудебном порядке), создает существенные сложности для тех, кто решает задачу поиска заключенных контрактов. Нет возможности осуществить поиск контракта по его номеру, нет возможности собрать агрегированные статистические данные о проведении экспертизы результатов исполнения контракта (экспертиза проведена самостоятельно заказчиком или с привлечением экспертов, экспертных организаций; каковы результаты экспертизы - принятия решения о приемке или об отказе в приемке результатов исполнения контракта), система не позволяет отследить реализацию принципа стимулирования инноваций, предусмотренного ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ. Средствами официального сайта невозможно автоматизировано определить: является ли планируемая или осуществляемая закупка инновационной и реализована ли запланированная закупка инновационного объекта

4. Реализовать средствами ЕИС возможность сопровождения единого технологического цикла закупочной деятельности: в настоящий момент невозможно отследить конкретную закупку с момента включения ее в план закупок/план-график

закупок до момента исполнения контракта (нет сквозного процесса по переходу из документа в документ по циклу работы заказчика)

5. Обеспечить интеграцию бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом

6. Обеспечить интеграцию закупочного процесса с реализацией госпрограмм по закупкам из государственных программ

7. Расширить поисковые возможности ЕИС КС на основе технологий интеллектуального поиска информации

8. Исключить возможность размещения искаженной информации, передаваемой из подсистемы Управления закупками в ЕИС

9. Утвердить регламент обеспечения конфиденциальности информации и предупреждению угроз взлома, намеренных попыток приведение в неработоспособность

10. Обеспечить публикацию для всеобщего доступа на ООС данных Яндекс-метрики

11. Обеспечить преемственность документов, сопровождающих закупку, не только техническими средствами официального сайта (в последствии ЕИС), но также и нормативно-правовым регулированием порядка и формы составления таких документов

12. Актуализировать в соответствии с целями и принципами контрактной системы в сфере закупок нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования официального сайта, требования к его технологическим и лингвистическим средствам

13. Оценить с участием экспертов и специалистов возможности поэтапного расширения функционала официального сайта по автоматизации контроля содержания размещаемых документов и информации в целях минимизации искажений и обеспечения машиночитаемости данных

14. Для снижения возможности искажения информации при размещении сведений о закупках в будущем также необходимо проведение следующих мероприятий:

- обеспечение корректного размещения и взаимосвязи всей информации о закупке на официальном сайте;
- использование уже разработанных методических рекомендаций по контролю соблюдения требований законодательства при размещении заказчиками информации о

закупках на официальном сайте и выявлению нарушений в части искажения информации об осуществляемых закупках;

- проведение регулярных проверок на наличие искажений информации о закупках на основе утвержденных критериев отнесения искажения к нарушениям и способов их выявления;
- обеспечение разработки и внедрения технических (автоматизированных) средств мониторинга случаев искажения информации о закупках с возможностью немедленного уведомления о выявленных фактах органов по контролю в сфере закупок;
- установление обязательности наличия внутренних алгоритмов поиска ошибок и неточностей в информации, не позволяющих размещать информацию с ошибками или маркирующих такую некорректную информацию для всеобщего ознакомления;
- создание открытого рейтинга недобросовестных заказчиков, основанного на подсчете количества допущенных (выявленных) нарушений;
- использование фактов неоднократного нарушения правил размещения информации в качестве одного из критериев оценки деятельности должностных лиц контрактных служб и контрактных управляющих

15. В целях повышения качества организации общественных обсуждений так называемых «крупных» закупок осуществить следующие мероприятия по модернизации официального сайта:

— определить перечень документов, обязательных к размещению заказчиком при опубликовании на официальном сайте плана-графика, для возможности полного и качественного обсуждения крупной закупки, включенной в план-график;

— разработать и утвердить регламент функционирования официального сайта в части размещения и последующего обсуждения крупных закупок, обеспечивающего автоматический контроль за соблюдением сроков и порядка такого обсуждения;

— официальный сайт должен автоматически отслеживать необходимость проведения общественного обсуждения, соблюдение его сроков, наличие необходимых и обязательных к размещению документов, и информации в связи с проведением крупной закупки, взаимосвязь между этапами осуществления закупки и т.п. Несоблюдение порядка и сроков обязательного общественного обсуждения должно стать препятствием для продолжения процедуры крупной закупки;

— включить в регламент положение об обязательности подготовки ответа заказчиком на опубликованные в ходе обязательных общественных обсуждений комментарии в законодательно предусмотренные сроки;

— в случае несоблюдения сроков или игнорирования заказчиком комментариев и предложений, опубликованных в ходе обязательного общественного обсуждения, следует предусмотреть возможность автоматической передачи данной информации в органы контроля в сфере закупок;

— обеспечить на официальном сайте работу форума по обсуждению крупных закупок, связав темы обсуждений на нем ссылками с карточками конкретных закупок и их обсуждений;

— принять меры по обеспечению бесперебойной работы официального сайта.

Общественный контроль в сфере закупок

1. Снять существующие ограничения на осуществление общественного контроля для граждан и некоммерческих организаций, субъектов общественного контроля

2. Определить конкретные механизмы обеспечения реализации полномочий субъектов общественного контроля

3. Привести в соответствие положения Федерального закона № 44-ФЗ и Закона об общественном контроле № 212-ФЗ

4. Дополнить административные регламенты органов контроля в сфере закупок процедурами по взаимодействию с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, осуществляющими общественный контроль в контрактной системе

5. Детализировать права и обязанности субъектов общественного контроля и органов контроля по отношению друг к другу в ходе обжалования, а также оснований и порядка принятия решений по таким жалобам и обращениям представителей общественных контролеров

6. Привести нормативные правовые акты субъектов РФ об обязательном общественном обсуждении закупок в соответствие положениям Федерального закона № 44-ФЗ

7. Предоставить субъектам РФ и органам местного самоуправления методическую поддержку по вопросам установления дополнительных случаев проведения

обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях

8. Внести в Порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг изменения, упрощающие для общественных контролеров участие в общественном обсуждении закупок

Публичный контроль в сфере закупок

1. Решить существующие проблемы организации финансового контроля:

- обеспечить открытость осуществления контроля в соответствии с требованиями Закона;

- обеспечить проведение оперативных проверок (хотя бы со сроком 30 дней), в том числе по обращениям участников закупок и общественных контролеров;

- проверять все закупки свыше 450 млн. руб. на предмет обоснованности, НМЦК и соблюдения правил нормирования

2. Дополнить статью 106 Федерального закона № 44-ФЗ требованиями к описанию мотивировки решения контрольного органа (дополнить часть 8 статьи 106 или новой частью 8.1.)

3. Предусмотреть в статье 99 Федерального закона № 44-ФЗ издание порядка осуществления процедурного контроля на каждом уровне (Правительством РФ, высшим органом власти субъекта РФ и местной администрацией) и общих требований к такому порядку на региональном и муниципальном уровне

4. Утвердить общие требования к порядку осуществления контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций)

5. Утвердить порядок ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний

6. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ издание актов, регулирующих порядок осуществления общего (процедурного) контроля и порядок проведения Казначейством проверок региональных и муниципальных органов финансового контроля

7. Предусмотреть в КоАП РФ правило о том, что дела об административных правонарушениях рассматриваются, в том числе, муниципальными органами общего (процедурного) контроля

8. Дополнить ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ нормами, регулирующими полномочия органов ведомственного контроля

9. Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89, дополнить исчерпывающим перечнем оснований для проведения мероприятий ведомственного контроля, а также нормой, определяющей периодичность его проведения

10. Федеральный закон № 44-ФЗ дополнить положением, предусматривающим обязательность размещения информации об осуществлении ведомственного контроля в ЕИС

11. Конкретизировать в Федеральном законе № 44-ФЗ порядок и критерии признания закупки необоснованной

12. В рамках ЕИС предусмотреть сервис обобщения и анализа правоприменительной практики органов ФАС России

13. Организовать осуществление контроля на основе электронного документооборота с признанием значимости электронных версий документов

14. Ввести государственную пошлину за рассмотрение жалоб, поданных общественными контролерами в порядке, предусмотренном ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ

15. Изменить подход к осуществлению согласования закупки у единственного поставщика с разрешительного на уведомительный. В частности предусмотреть следующий порядок: заказчик направляет документы в контрольный орган, контрольный орган рассматривает документы (с правом проведения внеплановой проверки), и если в течение 10 дней контрольный орган не вынес запрет на заключение контракта и не уведомил об этом заказчика, то заказчик вправе заключить контракт

16. В порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков в отношении случаев принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта предусмотреть обязанность ФАС России проверить факт существенного нарушения поставщиком условий контракта.

Инструктивное регулирование контрактных отношений

Обобщить письма, опубликованные Минэкономразвития, Минфином и ФАС России по различным вопросам, оценить корректность отраженных в них позиций ведомств в части соответствия положениям Федерального закона № 44-ФЗ и для восполнения существующих пробелов или противоречий в нормативно-правовом регулировании оформить их в надлежащем официальном порядке, т.е. посредством внесения изменений или дополнений в Федеральный закон № 44-ФЗ и принятые во исполнение его положений подзаконные акты по соответствующим вопросам.

Предложения в отношении закупок, проводимых по Федеральному закону № 223-ФЗ

1. Обязать заказчиков однозначно определять условия применения способов закупки, предусмотренных положением о закупках

2. Установить минимально необходимый перечень сведений о закупке, включаемых в протокол, оформляемый по результатам закупки, обеспечивающий открытость и справедливость решений, принимаемых в процессе закупки

3. Определить обязанность заказчика заключать договор по результатам всех конкурентных процедур, предусмотренных положением о закупках, за исключением случаев, когда заказчик обосновывает решение об отказе от заключения договора по результатам конкурентной процедуры и размещает соответствующее обоснование на официальном сайте

4. Изменить требования в отношении отчетной информации о закупках, реализованных в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, в том числе, обеспечить возможность получения заинтересованными лицами следующей информации:

общей стоимости закупок, реализуемых с использованием всех неконкурентных способов закупки, а не только закупок, осуществленных у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);

общей стоимости договоров, заключенных по результатам конкурентных закупок, в рамках которых был допущен только один участник

5. Обеспечить контроль выполнения заказчиками требования Федерального закона № 223-ФЗ о публикации отчетов о закупках

Приложения

Диаграмма 1.1.



Диаграмма 1.2.

