

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ



СУХАДОЛЬСКИЙ
Георгий Александрович,

исполнительный директор
Национальной ассоциации институтов закупок

Одна из ключевых претензий к ранее существовавшей в России системе государственного заказа, которая была основана на нормах Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (закон 94-ФЗ), заключалась в том, что закон оценивал только стадию выбора контрагента

и только уровень цены покупки, но не цены конечного целевого эффекта, ради которого эта продукция приобреталась.

В рамках изменения этой парадигмы законодатель и предпринял реформу, связанную с созданием контрактной системы, которая базируется на нормах Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (закон 44-ФЗ). Новая система распространяется на все стадии

закупок от их планирования до исполнения контракта, включая обоснование целесообразности и аудит результатов.

Внедрение такой масштабной системы неизбежно связано с рядом трудностей. На наш взгляд, самая главная из них заключается в том, что совокупность всех элементов, прописанных в законе и подзаконных актах, стала излишне тяжеловесной для проведения малых закупок в небольших бюджетных учреждениях.

По подсчетам НАИЗ, действие закона № 44-ФЗ распространяется на 1,5 млн специалистов. После вступления закона в силу перед ними встала необходимость в кратчайшие сроки не только изучить документ и все подзаконные акты, но и научиться работать в изменившихся условиях, а также использовать новые процедуры закупок. Все это вполне предсказуемо вызвало негативную реакцию с их стороны, тем более что обязанности контрактных управляющих на уровне небольших региональных заказчиков были возложены на людей, в профессиональном плане далеких от этого: учителей, врачей, библиотекарей.

Поэтому НАИЗ выступила с предложением поднять порог применения закона № 44-ФЗ до четко обозначенной величины. Уже сейчас на сайте Государственной Думы РФ можно увидеть законопроект, который подразумевает вывод из-под конкурентных процедур распорядителей бюджетных средств, годовой объем закупок которых составляет менее 2 млн рублей. Такой подход позволит новой системе начать работать в полную силу и снять возникшие вопросы.

РАСШИРЕНИЕ СПЕКТРА ПРОЦЕДУР

В целях улучшения общей ситуации в отрасли законодатель расширил спектр способов закупок, а также скорректировал условия их применения. Тем не менее многое в новом законе осталось от предыдущего. Это сознательная мера со стороны законодателя, который принял решение не полностью уничтожать старую систему, а постараться сохранить ее конструктивные элементы. В то же время в законодательстве о контрактной системе появились и новации.

Так, в законе № 44-ФЗ сокращены минимальные сроки подачи заявок как для открытого аукциона в электронной форме с начальной максимальной ценой контракта более 3 млн рублей, так и для процедуры проведения открытого конкурса. В рамках действующего законодательства заказчик вправе размещать извещение о проведении открытого конкурса не менее чем за 20, а не 30 дней до даты вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе. В отношении аукционов с начальной (максимальной)

ценой контракта, превышающей 3 млн рублей, минимальный срок подачи заявок сокращен с 20 до 15 дней.

Кроме того, введен новый способ закупок, не предусматривающий его отмены, — запрос предложений, извещение о проведении которого размещается заказчиком в единой информационной системе (до ее введения — на официальном сайте) не позднее чем за пять дней до даты проведения такого запроса. Основная задача этой процедуры — исполнение контрактов, подвергшихся расторжению в одностороннем порядке в минимальные сроки по непоставленным товарам, невыполненным работам, неоказанным услугам. Очевидно, законодатель исходил из необходимости сокращения сроков проведения не только процедур определения поставщиков, но и надлежащего исполнения контрактов.

Безусловно, сложные и дорогостоящие проекты, такие как, например, строительство крупных промышленных объектов, требуют более длительного срока приема и рассмотрения заявок для обеспечения качественного результата определения поставщиков.

В рамках закона № 44-ФЗ сохранена процедура проверки квалификации потенциальных поставщиков в рамках проведения конкурсов, при этом в соответствии с ч. 2 ст. 48 закона № 44-ФЗ заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных законом. В рамках конкурса заявка участника может оцениваться в том числе по нестоимостным критериям, таким, как качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки, квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Кроме этого, существует возможность закупать отдельные виды продукции специальными способами — конкурсом с ограниченным участием и двухэтапным конкурсом, в рамках которого к участникам закупки предъявляются не только единые, но и дополнительные требования, и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Эти меры по расширению спектра применяемых процедур, сокращению сроков размещения заказа, а также развитию института предквалификации участников закупок направлены на ликвидацию недостатков прежней системы госзаказа.



АВТОМАТИЗАЦИЯ ОТРАСЛИ

Еще один важный тренд развития контрактной системы связан с дальнейшей автоматизацией отрасли.

Электронная форма закупок, на наш взгляд, эффективнее бумажной. Это современный и надежный способ обмена информацией и данными. При этом надо понимать, что автоматизация отрасли не может быть панацеей во всех ситуациях. Не следует доводить идею до абсурда. Например, применять электронные процедуры в маленьком удаленном поселении, где все закупки проходят в ближайшем магазине. В целом подход должен быть взвешенным и разумным. Если же рассма-

тривать вопрос стратегически, то для средних и крупных закупок электронизация — это логичное продолжение всей идеологии реформы госзаказа. В Европе происходит то же самое. Доля электронных закупок растет, но в разумных пределах.

Сейчас в рамках контрактной системы запланировано принятие поправок в закон № 44-ФЗ по расширению способов закупок в электронной форме. Законодатель осознает, что при проведении процедур в бумажной форме вероятность манипулирования документацией в процессе определения поставщика гораздо выше, нежели в электронных процедурах, поэтому закон будет постепенно меняться в пользу целесообразной автоматизации.

В связи с наметившейся тенденцией встает вопрос о том, через что проводить электронные закупки. Использовать коммерческие электронные торговые площадки (ЭТП) или создавать специальную государственную ЭТП с целью формирования современной инфраструктуры? Создание универсальной государственной площадки и управление ею потребует значительных финансовых ресурсов со стороны государства. В отрасли будет установлен монополизм на проведение электронных процедур, снизится конкуренция и, как следствие, произойдет стагнация самой государственной ЭТП. Поэтому, с нашей точки зрения, решение государства о формировании структуры на основе действующих субъектов рынка электронной торговли является абсолютно верным. Необходимо выбрать по ключевым параметрам ряд коммерческих ЭТП, которые, действуя на основе конкурентных принципов, продолжат развиваться и работать на благо отрасли и государства.

ЭТП, которые работали ранее в рамках закона № 94-ФЗ, на переходный период пока продолжают функционировать и в новой системе. Сейчас готовится новый отбор ЭТП уже под требования закона № 44-ФЗ. Возможно, перечень площадок изменится, расширится или, наоборот, сузится. Об этом мы узнаем по результатам такого отбора. Представители НАИЗ включены в состав рабочей группы Минэкономразвития по отбору ЭТП и принимают в ее работе активное участие.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ

Один из российских трендов последних лет — это модернизация экономики и развитие инноваций. Не удивительно, что идеология поддержки инноваций получила закрепление и в новом законе № 44-ФЗ. Сегодня не до конца понятно, что законодатель относит к инновациям. Специалисты отрасли до сих пор спорят про определение этого понятия. Вопросов хватает: какой продукт, с точки зрения заказчика, относить к инновациям? Каким образом стимулировать их развитие? Однако движение в этом направлении есть. Здесь для государственного заказа может быть полезен опыт корпоративных закупок.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Тема общественного участия в контроле госзакупок раньше не была закреплена законодательно, а теперь она присутствует в нормах закона № 44-ФЗ. В рамках контрактной системы общественность, общественные организации, юридические лица имеют право контролировать расход государственных средств.

При этом контроль подразумевает не только негативную сторону — наказание коррупционеров, обнаружение нарушений со стороны заказчика, но и позитивную — предотвращение таких нарушений и выработку предложений по совершенствованию системы в целом.

Пока практика общественного контроля небольшая, но тенденция уже видна. Наша ассоциация, например, занимается мониторингом сверхдорогих контрактов стоимостью более 1 млрд рублей с 2012 года.

При этом НАИЗ не только аккумулирует мнение отраслевого сообщества и выдвигает предложения по развитию госзакупок, но и поддерживает специалистов заказчика. Этому посвящен специальный раздел на сайте НАИЗ «Поддержка по 44-ФЗ». В нем, например, собраны специальные программы, который позволяют заказчику автоматически рассчитывать начальную (максимальную) цену контракта, размер обеспечения, сроки проведения закупочных процедур. Данная инициатива получила поддержку первого заместителя председателя правительства РФ Игоря Шувалова, профильного Министерства экономического развития и Совета Федерации.

При этом стоит отметить, что Министерство экономического развития готово к диалогу с отраслевым сообществом. При ведомстве в марте 2014 года был создан Экспертный совет по контрактным отношениям.

В него вошли 15 экспертов, в том числе члены общественных организаций (ТПП, РСПП, «Деловая Россия», «Опора России», НАИЗ), представляющие малый, средний и крупный бизнес, представители антикоррупционных организаций и гражданские активисты (КГИ, НАК, НО «Фонд борьбы с коррупцией», АНО «Центр «ТИ-Р»), представители высших учебных заведений (МГУ, ВШЭ, РАНХиГС).

Этот орган будет аккумулировать все замечания, относящиеся к работе контрактной системы, которые не связаны с человеческим фактором, предлагать соответствующие изменения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере закупок, после чего будут вноситься необходимые изменения в контрактную систему. Среди основных задач совета: разработка мер, направленных на развитие системы закупок, добросовестной конкуренции, прозрачности, повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Такая позиция профильного министерства позволяет с оптимизмом смотреть на будущее отрасли. Контрактная система динамична по своей сути, она постоянно развивается, при этом учитывается мнение специалистов отрасли. Да, пока идет «ремонт» госзаказа — это не очень комфортно, но такая сложная система не может запуститься и начать полноценно работать в один момент. ■