

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК — КОНКУРЕНЦИЯ

Представленная статья является второй серией триллера «Эффективность государственных закупок в России». В первой серии рассматривался вопрос об обеспечении эффективности закупок при соблюдении (несоблюдении) принципа экономичности в закупочной практике.¹ Предметом настоящей статьи является ключевая, по нашему мнению, проблема государственных закупок — конкуренция и эффективность. В предыдущей статье указывалось, что рыночный механизм в стандартном варианте не может обеспечить эффективность государственных закупок в должной мере. Для решения этой задачи требуется принятие специальных мер для регулирования проведения государственных закупок. Основным инструментом в этом направлении, принятым в мировой практике, является разработка специального законодательства в сфере государственных закупок.

¹ Нестерович Н.В. Эффективность государственных закупок: Экономика должна быть // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. №40. С. 56–63.



НЕСТЕРОВИЧ
Николай Владимирович,

д.э.н., профессор

Многовековая мировая практика показывает, что более действенным рычагом обеспечения экономической эффективности развития народного хозяйства, чем конкуренция, человечество не выработало. Именно конкуренция является главной движущей силой развития рыночной экономики. Отсюда возникает основная направленность законодательного и нормативного регулирования деятельности чиновников, осуществляющих государственные закупки. Она заключается в том, чтобы обязательное выполнение установленных этими документами закупочных процедур вынуждало закупщиков формировать конкурентную среду осуществления государственных закупок. Именно уровень конкуренции является основным фактором, определяющим эффективность закупочной деятельности.

Нынешнее состояние законодательной базы государственных закупок в России определилось Законом 94-ФЗ, который начал свою эпохальную деятельность с 1 января 2006 г. и продолжает ее в настоящее время. И пусть никого не смущает тот факт, что в 2013 г. был принят Закон о контрактной системе (Закон 44-ФЗ), который вроде бы отменяет Закон 94-ФЗ. По сути, новый закон является калькой своего предшественника, причем не лучшей.

За последние годы утверждением новых законодательных актов в систему закупок никого не удивишь. С момента вступления в силу Закона 94-ФЗ до принятия Закона 44-ФЗ было принято 22 законодательных акта по изменению Закона 94-ФЗ. Ничего глобального эти изменения не вносили — так, ямочный ремонт разбитой дороги. Зачастую одновременно параллельно копались новые ямки. По сути, Закон 44-ФЗ ничем не отличается от своих предшественников — законов мелкого ремонта и создания новых проблем. А те принципиальные изменения системы государственных закупок, которые были обещаны при обосновании необходимости создания нового закона о государственных закупках, не выполнены.

Так, центральным звеном обещанных изменений было создание механизма регулирования планирования государственных закупок. В Законе 44-ФЗ имеется целая глава по регулированию планирования в закупках (гл. 2). Но на текущий момент содержание этой главы носит лишь декларативный характер и для практического пользования она непригодна. Поэтому ее вступление в действие было перенесено сначала на два года (до 2016 г.), а затем еще на один год (до 2017 г.). И есть подозрения, что этим временные подвиги не закончатся.

Было обещано значительное расширение сферы установления квалификационных требований к участникам. Это расширение, по сути, ограничилось конкурсами с ограниченным участием, возможность применения которых чрезвычайно минимизирована, а само понимание такого принятого в мировой практике способа закупок, как конкурс с ограниченным участием (иначе — селективный конкурс), искажено до неузнаваемости.

Ставилась задача вернуть открытому конкурсу статус основного способа государственных закупок, как это принято во всем цивилизованном мире. Вместо этого все сделано для максимального расширения сферы применения аукционов за счет сокращения числа конкурсов. И так далее.

Поэтому смело можно Закону 44-ФЗ придать статус документа, минимально корректирующего Закон 94-ФЗ, как это было со всеми 22 его предшественниками, и присвоить ему номер 23. А тот десяток с лишним законодательных актов, которые к настоящему времени наплодили ударники чиновничьего труда для совершенствования уже Закона 44-ФЗ, нумеровать 23а, 23б и т.д. Это целесообразно хотя бы для того, чтобы работники, в той или иной степени участвующие в государственных закупках, не вводились в заблуждение, что Закон 44-ФЗ кардинально изменил порядок и процедуры закупок, установленные Законом 94-ФЗ.

Итак, постановочно законодательство в сфере государственных закупок должно было быть разработано таким образом, чтобы выполнение его обязательных норм и процедур неизбежно ориен-

тировало государственных заказчиков на создание эффективной конкурентной среды, т.е. обеспечило бы к «понуждению к конкуренции» государственных заказчиков.

Каким образом решали эту задачу Закон 94-ФЗ и все его сателлиты? Делалось это очень просто (как все гениальное). Этот закон запретил установление заказчиками квалификационных требований к участникам закупок. Логика здесь простая. Минимизация требований к участникам торгов, по мнению законодателей, неизбежно приведет к росту числа поставщиков. Чем больше количество участников размещения заказа, тем больше конкуренция, чем больше конкуренция — тем выше эффективность закупок. Остается только подождать резкого увеличения количества участников размещения заказа и тем самым проблема эффективности государственных закупок будет решена полностью и бесповоротно.

Не дождалось. Запрет на установление квалификационных требований не только не увеличил числа участников торгов, а даже существенно снизил это число. Несмотря на титанические усилия по максимальному упрощению вхождения участников на рынок государственных закупок (запрет квалификационных требований, значительное сокращение предоставляемых участниками размещения заказа документов и т.д.), среднее число поданных заявок на участие в открытом конкурсе стало на четверть ниже, чем до принятия Закона 94-ФЗ. И за все время существования Закона 94-ФЗ и начала действия Закона 44-ФЗ тенденция среднего числа заявок на одну процедуру шла в основном на понижение. В 2014 г. по открытым конкурсам это число составило 2,21 при закупках для государственных нужд и 1,96 — при закупках для муниципальных нужд. По электронным аукционам это число составило соответственно 2,73 и 2,64.²

Факты вынужден был подтвердить и глава антимонопольного органа России Игорь Артемьев: «У нас действительно есть системный недостаток в госзакупках. Он заключается в том, что уровень конкуренции в стране низкий. И поэтому около половины аукционов и конкурсов проходят с одним участником или на них вообще никто не приходит. Такие торги отменяются».

При этом следует иметь в виду следующее обстоятельство. Если «около половины аукционов и конкурсов проходят с одним участником или на них вообще никто не приходит», то это вовсе не означает, что вторая половина торгов осуществляется в условиях реальной конкуренции. Очень распространена практика привлечения заказчи-

ками и участниками знакомых поставщиков для формального участия в торгах. Тем самым создается видимость конкурентного размещения государственного контракта, статистика проведения закупочной деятельности заказчиков улучшается, а реально конкуренции как не было, так и нет.

Можно было бы предположить, что основной причиной столь низкой конкуренции является малое количество поставщиков. Но, как правило, предметом государственных закупок является не уникальная продукция, которую производит весьма ограниченное число изготовителей. В большинстве случаев закупается стандартная продукция, по которой имеется значительное число изготовителей. Но во многих случаях эти потенциальные поставщики не заинтересованы в участии в государственных торгах. Самое печальное — то, что во многих случаях отказываются от участия в государственных торгах как раз наиболее авторитетные поставщики, что является чрезвычайно важным фактором общего снижения эффективности государственных закупок. Ведь уровень реальной конкуренции определяется не просто количеством участников, а количеством тех участников, кто по своему потенциалу в состоянии решить тот круг задач, которые перед ними ставит заказчик. Ситуация для специалистов очевидная, а для эффективных менеджеров это стало неприятным сюрпризом.

Но почему же именно квалифицированные поставщики отказываются от участия в государственных закупках? Нельзя же считать, что эти поставщики просто саботажники, которые не хотят участвовать в удовлетворении государственных нужд. Совсем наоборот. В основном поставщиками являются коммерческие структуры, которые кровно заинтересованы в оптимальной загрузке своих производственных мощностей. И для них крайне желательно иметь стабильных платежеспособных заказчиков, что является определенной гарантией обеспечения прибыльности их деятельности.

По сути, именно такими заказчиками и должны быть бюджетные структуры. Следовательно, можно было бы ожидать максимальное стремление квалифицированных заказчиков к участию в государственных торгах. Но на практике этого не происходит. В чем проблема? Плохое законодательство или плохое исполнение законодательных норм. Скорее и то и другое.

В настоящее время в связи с категорическим запретом устанавливать какие-либо требования к участникам по поводу их квалификационного уровня в торгах могут участвовать все, в том числе и те, у кого нет никаких возможностей и условий

выполнить установленные требования заказчика с надлежащим качеством. А так как цена контракта является основным критерием оценки заявок участников торгов (а при проведении аукционов — единственным критерием), то неквалифицированные поставщики получают конкурентные преимущества и часто становятся победителями торгов. Почему несостоятельные поставщики не боятся участвовать в торгах и даже побеждать?

Основная причина — в следующем: допустим, поставщик ненадлежащим образом выполнил условия контракта, и заказчик отказался подписывать акт приемки и не производит оплату. Начинаются судебные баталии. Дело это весьма неспешное, а здесь грядет завершение финансового года. Это значит, что заказчик в результате останется без денег и без продукции. И ему будут предъявлены нарекания за неспособность в полной мере «осваивать» выделенные бюджетные средства.

Но на этом проблемы заказчика не оканчиваются. При решении вопроса бюджетного финансирования на следующий год ему, скорее всего, срежут объем этого финансирования на недоиспользуемую сумму.

В результате заказчик зачастую вынужден подписывать акты приемки и производить оплату даже при получении продукции сомнительного качества. Ведь во многих случаях самым дефицитным ресурсом для госзаказчика являются не деньги, а время, так как повторно провести торги времени в данный бюджетный период у него во многих случаях не остается.

Это противоречие между дискретным финансовым планированием и непрерывной хозяйственной деятельностью приводит к чрезвычайно большому, никем реально не учитываемым потерям бюджетных средств. В конце финансового года заказчик вынужден закупать что угодно, лишь бы не было остатка неиспользуемых бюджетных средств по окончании финансового года. Понятно, что существующая практика бюджетного регулирования и действующее законодательство о государственных закупках вынуждают государственных заказчиков закупать некачественную, а то и просто ненужную ему продукцию. Вот что по этому поводу писал профессор В.И. Смирнов: «Цель закона об общественных закупках должна заключаться в наилучшем удовлетворении потребностей заказчика в пределах выделенных общественных средств. Такая цель закона предполагает закупку только качественной продукции. Ее может поставить только квалифицированный участник. Поскольку заявка в закупках лишь обещание, квалификационные требования должны выставляться на входе процесса закупок, чтобы пустые обещания неквалифицированных участников не затмили квалифицированных при оценке и сопоставлении заявок».

Таким образом, запрет на установление на торгах квалификационных требований не только не увеличивает число участников торгов, а, по сути, снижает это число, следовательно, снижается уровень конкуренции. Более того, анализ практики применения российского законодательства вызывает крамольные мысли, что целью запрета на установление заказчиком квалификационных требований к участникам торгов было вовсе не повышение уровня конкуренции в госзакупках. Складывается впечатление, что вопрос повышения уровня конкуренции вообще не является первостепенным для законодателей.

Когда вред предоставления права участия неквалифицированных поставщиков в торгах стал достаточно очевиден даже для творцов закона о госзакупках, они стали искать меры для преодоления этой проблемы, которая очень дорого обходится государственному бюджету. Казалось, что наиболее очевидным решением было бы установить отсев недобросовестных и неквалифицированных поставщиков на начальной стадии проведения закупок, как это принято в мировой практике. Но с точки зрения авторов закона, это было принципиально неприемлемо. Они пошли по пути ужесточения самих закупочных процедур, что, как правило, только снижает результативность государственных закупок. И это не единственная законодательная норма, которая отрицательно действует на обеспечение необходимой конкуренции при проведении государственных закупок.

Характерна в этом плане ситуация с установлением различного рода обеспечений. Закон 94-ФЗ предоставлял право заказчику устанавливать обеспечение заявок как гарантию серьезности намерений поставщика и обеспечение исполнения контракта как дополнительную гарантию исполнения участником его контрактных обязательств. Подчеркиваем: в первоначальном варианте Закона 94-ФЗ установление обеспечений было правом, а не обязанностью заказчика. Это общепринятый подход к такого рода нормам. Но затем законодатель в целях борьбы с нерадивыми поставщиками решил ужесточить эти нормы и предусмотрел уже обязанность заказчика установления обеспечения контракта, если цена контракта превышала 50 млн руб. Здесь возникли серьезные проблемы у заказчиков. Размер обеспечения контракта устанавливался в пределах от 10 до 30% начальной (максимальной) цены контракта. Таких свободных денежных средств у многих заказчиков нет, а получение банковских гарантий — процедура сложная и достаточно дорогая. В результате у заказчиков просто не оказывалось поставщиков со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Еще больше усложнила эту проблему Закон 44-ФЗ. В ст. 44 этого закона указано: при проведении

² Шамрин А.Т., Маслова Н.С., Еременко Н.В. Основные результаты закупочной деятельности в рамках Контрактной системы в 2014 году // «Госзаказ». № 40. С. 40–55.



конкурсов и аукционов заказчик обязан практически во всех случаях устанавливать требование к обеспечению заявок. Размер обеспечения заявки должен составлять от 1/2 до 5% начальной (максимальной) цены контракта. А в ст. 96 указано, что заказчиком в извещении об осуществлении закупки должно быть установлено обязательное за некоторыми исключениями требование обеспечения исполнения контракта. Размер обеспечения исполнения контракта должен составлять от 5 до 30% начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки. В случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 50 млн руб., заказчик обязан установить требование обеспечения исполнения контракта в размере от 10 до 30% начальной (максимальной) цены контракта, но не менее чем в размере аванса.

Таким образом, законодателю удалось отсеять некоторую часть недобросовестных поставщиков, но вместе с ними и добросовестных — тоже. По той простой причине, что требование тотального предоставления участниками торгов обеспечения заявок и обеспечение контрактов существенно удорожает их участие в государственных закупках, а эти затраты и так были немалые. Так, по информации директора по маркетингу генподрядной организации Степ Дмитрия Карманова: «Участие в одном тендере длится два-три месяца и в среднем обходится в 500 тысяч рублей, а в крупных региональных тендерах — в 2 миллиона». («Эксперт» № 38, 2012 г.)

Безусловно, после установления различных обеспечений эти затраты значительно возросли. А это означает, что еще больше увеличились бюджетные расходы, так как все расходы поставщика, естественно, перекладываются на покупателя. И законодателю было бы не лишним учитывать

этот железный факт при разработке нормативной документации.

Когда начинаешь анализировать законодательство о закупках, логику его изменений, то создается впечатление, что одна рука не очень понимает, что делает другая.

В последние годы особое внимание в сфере государственных закупок получили субъекты малого бизнеса. Задача увеличения доли малого бизнеса в государственных закупках становится чуть ли не центральной. Каких только преференций ни предусмотрел законодатель, чтобы решить эту задачу даже в ущерб общей результативности государственных закупок. Но одной рукой принимаются всевозможные меры, которые должны бы были значительно увеличивать количество спецторгов исключительно для малого бизнеса, но другой рукой устанавливаются нормы, которые на корню убивают желание представителей малого бизнеса участвовать в этих торгах. Для внесения обеспечений у большинства структур, относящихся к малому бизнесу, нет свободных финансовых ресурсов, а их взаимоотношения с банками не столь конструктивны, чтобы без серьезных проблем и значительных финансовых затрат заполучить необходимые банковские гарантии.

Существенно влияет на снижение уровня конкуренции и такое на первый взгляд обоснованное стремление законодателя пресечь возможный сговор заказчика и поставщиков. Существуют различные варианты решения этой задачи, но был выбран самый сомнительный. Законом 44-ФЗ (ст. 46) установлен запрет на проведение переговоров с участником закупки: «Проведение переговоров заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки в отношении заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений,

в том числе в отношении заявки, окончательного предложения, поданных таким участником, не допускается до выявления победителя указанного определения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Вот к чему это приводит. После проведения вскрытия конвертов с конкурсными заявками конкурсная комиссия проверяет соответствие содержания конкурсных заявок требованиям конкурсной документации. Конкурсные заявки во многих случаях представляют собой многостраничный документ с достаточно сложным текстом. И те или иные отклонения в содержании конкурсных заявок от указаний конкурсной документации присутствуют достаточно часто. Эти отклонения можно разделить на существенные и несущественные. Если отклонение существенно, то заявка снимается с дальнейшего рассмотрения. Каких-либо нормативных указаний по отнесению отклонений к существенным или несущественным нет. Этот вопрос решает конкурсная комиссия.

В мировой практике общепринятым подходом к выработке решения по данному вопросу является следующее положение. Если допущенное в заявке отклонение от закупочной документации не искажает существа требований этой документации и не приводит к изменению положения данной заявки в оценочном рейтинге, то данное отклонение может признаваться несущественным, и данная заявка не отклоняется. Но следует учитывать, что конкурсная заявка является интеллектуальной собственностью автора, поэтому любые изменения, вносимые в этот документ, должны быть согласованы с участником торгов. Кроме того, конкурсная комиссия должна быть полностью убеждена, что обнаруженные отклонения действительно не влияют на принципиальные вопросы. В этих случаях конкурсная комиссия обращается к участнику за его согласием с внесенными изменениями, и за разъяснениями положений конкурсной заявки, чтобы получить подтверждение о том, что отклонения не являются существенными.

Но как раз возможность получения указанных выше согласований и подтверждений закон исключает. Это значит, что на практике будет отклонена каждая заявка, в которой имеется любое отклонение от норм закупочной документации, даже сугубо формальное, никак не влияющее на суть предложения, а значит, что уровень конкуренции в данном закупочном проекте будет снижен.

Получается интересная ситуация. Разработчики закона вроде бы в целях усиления конкуренции за государственные заказы запретили устанавливать квалификационные требования к участникам, тем самым лишили заказчиков гарантии того, что контракт попадет в руки поставщика, обладающего необходимыми возможностями по поставке про-

дукции, которая будет полностью соответствовать пожеланиям заказчика. В то же время у заказчика имеется возможность отклонить неудобных ему участников по чисто формальным требованиям. В результате установленные Законом 94-ФЗ процедуры во многих случаях позволяют тем заказчикам, которые не хотят конкуренции на свой закупочный проект, вполне законно избежать этой конкуренции.

Схема действий следующая. Заказчик планирует проведение торгов по весьма привлекательному проекту. И ему очень хочется, чтобы этот проект попал в надежные руки. Эти надежные руки, по мнению заказчика, имеются у его партнера, с которым сложились давние доверительные отношения. Устанавливать какие-либо квалификационные требования к участникам размещения заказа как условие участия в торгах заказчик не имеет права. Но у него есть другие возможности. Законодательство предоставляет полное право и даже обязывает устанавливать требования к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

При разработке этих требований заказчик в максимальной мере ориентируется на своего фаворита. Здесь важно не переборщить, а иначе могут возникнуть проблемы с ФАС. Но при наличии определенного опыта и разумных специалистов решить данную проблему во многих случаях вполне возможно. На этой основе разрабатывается конкурсная документация. Значительная часть опытных потенциальных поставщиков после знакомства с данной конкурсной документацией понимают, что места заняты. Но не все. И вполне вероятно, что помимо фаворита конкурсные заявки пришлют и те, которых здесь не ждут. Эти заявки принимают, регистрируют, вскрывают в соответствии с установленными процедурами. Но затем на стадии проверки соответствия конкурсных заявок требованиям конкурсной документации находятся любые возможности, чтобы отклонить эти заявки. И такие возможности, как правило, находятся. При этом заказчику совсем не страшно, если в результате такой оценки у него останется только один соискатель контракта. До принятия Закона 94-ФЗ в такой ситуации заказчик должен был обращаться в МЭРТ РФ за разрешением закупать продукцию у единственного поставщика, что было делом непростым в значительной мере из-за того, что МЭРТ РФ неохотно давал такое разрешение.

Закон 94-ФЗ эту проблему решил следующим образом. В ч. 4 ст. 27 говорится: «В случае если

на основании результатов рассмотрения заявок на участие в конкурсе принято решение об отказе в допуске к участию в конкурсе всех участников размещения заказа, подавших заявки на участие в конкурсе, или о допуске к участию в конкурсе и признании участником конкурса только одного участника размещения заказа, подавшего заявку на участие в конкурсе, конкурс признается несостоявшимся». И по всем нормативным канонам требуется проведение повторных закупочных процедур.

Но зато в ч. 5 этой же статьи Закон 94-ФЗ установил самую инновационную новацию. В ней указывается, что в данном случае заказчик обязан заключить государственный контракт с этим единственным оставшимся участником, если он предложил цену, не превышающую начальную максимальную цену контракта.

Тем самым рождается следующая схема закупок. Заказчик формирует конкурсную документацию, максимально возможно заточивая ее под фаворита. Далее по разным формальным моментам отклоняет всех остальных соискателей контракта, а затем, никого не спрашивая, ни с кем не согласовывая, заключает контракт со своим фаворитом. И надо отметить, что по мере освоения процедур Закона 94-ФЗ заказчики все больше входили во вкус этой схемы. Тем самым открытые аукционы и конкурсы постепенно трансформировались в закупки у единственного поставщика. В результате в последний год действия Закона 94-ФЗ (2013) доля несостоявшихся процедур при проведении открытых конкурсов составила 55,7%, а электронных аукционов — 50,9%. При этом следует учесть, что есть еще, условно говоря, вполне легальное право заказчиков проводить закупки у единственного источника (в Законе 94-ФЗ это ст. 91, а в Законе 44-ФЗ — ст. 93). Доля закупок без проведения конкурентных процедур, за исключением малых закупок и закупок по результатам несостоявшихся процедур, в 2013 г. составила 34%, а в 2014 г. выросла до 39%. Если суммировать данные по всем закупкам у единственного поставщика, то для конкурентных закупок остаются жалкие 20% закупок.

Такая практика рождает серьезные сомнения, а не является ли вся действующая система законодательного регулирования государственных закупок просто профанацией, так как не только не обеспечивает создания эффективной конкуренции, а в значительной степени ее уничтожает. Эту проблему вроде бы решил Закон 44-ФЗ. Здесь мы имеем тот редкий случай, когда нормы этого закона принципиально отличаются от Закона 94-ФЗ. Это отличие состоит в следующем.

Так, при проведении открытого конкурса Заказчик заключает контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ в случаях, если

конкурс признан несостоявшимся по основаниям, предусмотренным:

- 1) ч. 13 ст. 51 этого закона в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в конкурсе подана только одна заявка, при этом такая заявка признана соответствующей требованиям настоящего Федерального закона и конкурсной документации;
- 2) ч. 6 ст. 53 этого закона в связи с тем, что по результатам рассмотрения заявок на участие в конкурсе только одна заявка признана соответствующей требованиям настоящего Федерального закона и конкурсной документации;
- 3) ч. 9 ст. 56 этого закона в связи с тем, что по результатам предквалификационного отбора только один участник закупки признан соответствующим установленным единым требованиям, дополнительным требованиям и заявка такого участника признана соответствующей требованиям настоящего Федерального закона, конкурсной документации.

Но самое главное — в следующей норме. Заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в таких случаях возможно только по согласованию с соответствующим органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Для этого заказчик готовит обращение о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком в этот орган (в настоящее время таковым почему-то является ФАС) с приложением значительного количества документов. И ждет вердикта от этого контрольного органа.

Аналогичный порядок установлен и для других конкурентных способов закупок.

Вроде бы вполне логично, в 2014 г. даже произошло небольшое снижение доли несостоявшихся процедур закупок: по открытым конкурсам — на 2%, по электронным аукционам — на 5%. Результат небольшой, но хоть что-то. Все бы ничего, если бы практика не выявила одно большое «но». К концу 2014 г. закупочная деятельность значительного числа заказчиков оказалась парализована. Законом 44-ФЗ предусмотрено, что срок согласования не должен превышать более чем десять рабочих дней с момента поступления обращения. Но ФАС стала получать эти обращения мешками, которыми, как утверждают работники ФАС, завалены все кабинеты. За указанный срок они не только не в состоянии дать обоснованные заключения по обращениям, а даже не могли их прочитать. Причем в соответствии со сложившейся в нашей стране практикой сам контрольный орган при этом никакой ответственности за срыв закупочной кампании не несет. За это отвечает заказчик, а страдают те, кого призваны обслуживать государственные заказчики.

Для смягчения этой проблемы законодатель сделал заинтересованным лицам своеобразный подарок к новому 2015 г. В его канун был принят Федеральный закон от 31.12.2014 № 498-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В пункте 10 б) этого закона содержится норма, которая позволила сократить количество согласований заключения контракта с единственным поставщиком, отменив обязательность такого согласования для закупок, осуществляемых на аукционах. Это позволило контролирующему органу (ФАС) дать следующее разъяснение. В соответствии с ч. 1–3.1 ст. 71 Закона о контрактной системе, по которым по состоянию на 31 декабря 2014 г. решение о согласовании или об отказе в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) не принято, подлежат возврату в связи с отсутствием у ФАС России и иных контрольных органов в сфере закупок полномочий на согласование возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в указанном случае. При этом такие контракты заключаются в соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе без согласования с контрольным органом в сфере закупок.

Весьма показательно, что опять закупки на аукционах получают столь значимую преференцию. И это неудивительно. Именно ФАС являлась основным творцом Закона 94-ФЗ, который впервые в мире превратил аукцион (сначала голосовой, а затем электронный) в основной способ государственных закупок и постоянно стремилась расширять сферу применения аукционов. И принятие законодателем указанной выше нормы, как нам представляется, не могло быть осуществлено без

сильного воздействия ФАС, так как это позволяет значительно расширить практику применения аукционных торгов. Тем более что Закон 44-ФЗ дает право заказчику проводить электронный аукцион без всяких ограничений (ч. 3 ст. 59).

Таким образом, при действующей системе законодательного регулирования государственных закупок границы применения аукционов зависят главным образом от желания заказчика. И когда перед заказчиком встанет дилемма проводить по конкретной закупке аукцион или конкурс, то в условиях низкой конкуренции (а это в нашей практике обычно так и бывает) он, скорее всего, отдаст предпочтение аукциону. Да кому захочется создавать для себя дополнительные проблемы при согласовании с контрольным органом (опять же с ФАС) закупки с единственным поставщиком.

Кроме того, следует учесть, что постоянное усложнение процедур проведения запроса котировок доведено до полного абсурда, что заставляет заказчиков отказываться от этого способа закупок, а альтернатива практически одна — опять же аукционы. И в этом случае заказчики вынуждены «добровольно» предпочесть аукционы.

Таким образом, авторы Закона 44-ФЗ создали все условия, чтобы сбылись мечты авторов Закона 94-ФЗ — обеспечение полной аукционизации (если так можно выразиться) всей страны.

Но возрастет ли при этом эффективность государственных закупок — большой секрет, да перед контрольным органом, по сути, такой задачи и не стоит.

Таким образом, процедуры Закона 94-ФЗ, а вслед за ними процедуры Закона 44-ФЗ примитивизируют закупки, в значительной мере истребляют конкуренцию из системы государственных закупок, а ведь именно ради погружения этих закупок в конкурентную среду и было инициировано становление прокьюремета в России. ■

