

ГОСЗАКАЗ — ЗАДАЧИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

О перспективах развития системы госзаказа мы поговорили с директором Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы Минфина России Татьяной Павловной Демидовой.

— Каковы, на ваш взгляд, приоритетные направления развития госзаказа?

— Зона ближайшего развития госзаказа — электронизация закупок. Полный переход на электронные способы закупок в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ и электронизация способов закупок в рамках Федерального закона 223-ФЗ при осуществлении закупок среди субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП). Законопроекты запланированы к принятию в осеннюю сессию работы Госдумы. Надеемся, что с нового года мы получим новые нормы и начнем этап подготовки перехода на электронные процедуры. Нужно будет разработать

соответствующие подзаконные акты, установить требования и порядок функционирования операторов электронных площадок, порядок применения банковских гарантий при обеспечении исполнения контракта, обеспечении заявки. То есть мы приступим непосредственно к процессу реализации.

Есть еще ряд законопроектов, которые устанавливают дополнительные требования при проведении закупок в рамках Федерального закона 223-ФЗ среди МСП. Законопроекты предусматривают установление закрытого перечня документов, которые можно требовать в составе заявки участников закупки, а также устанавливают требования к финансовым организациям для

выдачи банковских гарантий и порядку ее применения. Все законопроекты так или иначе связаны с поддержкой субъектов малого и среднего предпринимательства.

В настоящее время осуществлен ввод в эксплуатацию каталога товаров, работи услуг для государственных, муниципальных нужд (далее — КТРУ). Пройден уже первый этап — подготовка и наполнение первыми позициями каталога. Речь идет о медицинских изделиях: стентах, катетерах, медицинских изделиях из ПВХ-пластиков. В настоящее время осуществляется наполнение позиций каталога, касающихся описания нефтепродуктов. Планируем, что в ближайшее время добавятся, как минимум, позиции по описанию программного обеспечения.

В следующем году работа по наполнению каталога будет продолжаться. Тематика непростая, требует большой проработки. Позиции каталога формируются на экспертных советах,

по результатам рассмотрения предложений, поступивших от рабочих группами. Необходимо, чтобы позиции, которые мы вводим, были объективны, понятны, обеспечивали возможность закупки в соответствии с потребностями заказчика и не приводили к ограничению количества участников закупки. То есть важно формировать позиции каталога так, чтобы это обеспечивало интересы всех сторон.

— Когда, как вы думаете, эта работа будет в основном завершена и как каталог изменит работу госзаказа?

— Все зависит от того, что понимать под «будет завершена». Сказать, что к определенной дате мы его наполним и поставим точку, невозможно. КТРУ должен содержать позиции, обеспечивающие описание потребности заказчика исходя из реальной потребности. При этом необходимо отметить, что параллельно продолжается развитие промышленности, выпуск новых товаров с новыми потребительскими свойствами. Следовательно, необходимо актуализировать и описание позиций каталога. Задача — обеспечить актуальность информации, содержащейся в каталоге, осуществить ее корректировку в случае необходимости, поддерживать. То есть работу по каталогу можно начать, но завершить ее невозможно.

У каталога есть две функции и задачи. Первая — описать товары, работы и услуги, ввести единообразное описание, характеристики. Вторая — обеспечить возможность анализировать цены, которые формируются по соответствующим позициям.

Использовать аналитический потенциал каталога важно, чтобы иметь понимание, как формируются цены при закупках соответствующих товаров, работ или услуг в зависимости от региона или отдельных заказчиков. Это, безусловно, станет возможно только тогда, когда будет завершен период по формированию позиций каталога и будет «работать» накопительный эффект информации. Для того чтобы обеспечить объективное насыщенное описание объектов каталога для максимального использования при госзакупках, потребуется, скорее всего, два-три года. Этот срок также необходим для накопления информации, в том числе по ценам заключенных контрактов.

— Изменится ли порядок планирования? Какими будут эти изменения? И в какие сроки?

— Действительно, в настоящее время рассматривается вопрос об изменении порядка пла-

нирования. Мы начнем эту работу в начале следующего года. Сейчас процесс формирования планов закупок и планов-графиков перегружен. Наша задача — оптимизировать работу, исключить моменты, в которых можно перенести контроль со стадии формирования плана непосредственно на стадию формирования документации о закупке. В части планирования важно сохранить два основных момента: не допустить превышения объемов расходов законтрактованных денежных средств над объемами выделенных лимитов (экономический контроль) и сохранить информирование бизнес-сообщества о предстоящих закупках для того, чтобы потенциальные участники могли принять решение об участии в закупке и подстроить свою хозяйственную деятельность под потребности государства.

Если говорить о сроках реализации изменений, то на первое полугодие 2018 года запланировано формирование нормативно-правовой базы. Если она будет принята в весеннюю сессию работы Госдумы, то вступит в силу с 2019 года.

— Как будут происходить изменения законодательства? Будут ли сроки для апробирования и адаптации?

— Многие изменения законодательства участники рынка ждут с нетерпением. Например, есть норма как раз в законопроекте по электронным процедурам по 44-ФЗ: предлагается предусмотреть, что срок для размещения извещения о закупке после внесения изменения в план-график в связи с несостоявшейся закупкой будет составлять всего один день. Сейчас этот срок составляет 10 дней, то есть если у вас не состоялась закупка, вы должны внести изменения в план-график, 10 дней подождать и только после этого проводить повторную процедуру. Понятно, что особого смысла в повторном длительном сроке нет. Извещение уже было, информация о закупке была размещена заблаговременно, соответственно, все участники рынка могли с этой информацией ознакомиться.

Что касается глобальных изменений, например, изменений по электронным процедурам, будет предусмотрен переходный период. В законопроекте, который сейчас находится в Госдуме, прописано, что с 1 июля 2018 года заказчики получают право проводить процедуры в электронной форме (для того чтобы заказчик имел возможность апробации новых процедур), а уже с 1 января 2019 года заказчики будут обязаны проводить процедуры исключительно в электронной форме.

По перспективам: в настоящее время также подготовлен законопроект, который предусма-

тривает определенные переходные периоды вступления в силу принимаемых изменений в нормах закона. Предложен следующий механизм: по умолчанию новые нормы в Законе о контрактной системе, а также принимаемые в его развитие подзаконные акты будут вступать в силу по истечении 60 дней с момента принятия. Но есть оговорка: если иное не предусмотрено соответствующими актами.

— Вы уже частично затронули тему планов относительно участия малых и средних предпринимателей в закупках. Не могли бы вы подробнее остановиться на этой теме?

— По Закону 44-ФЗ особых изменений не ожидается, за исключением двух моментов. Первое — в законопроекте есть уточняющие нормы в статью 30 Закона о контрактной системе. Эти изменения затрагивают интересы заказчиков. Существовал спорный момент в части трактовки норм: можно ли учитывать в объеме закупок, размещенных у субъектов малого предпринимательства (СМП), те закупки, которые были признаны несостоявшимися, потому что пришел только один участник, являющийся субъектом малого предпринимательства. В настоящее время однозначного ответа нет. В законопроекте, рассмотрения которого мы ожидаем в Госдуме, как раз содержится норма, отвечающая на этот вопрос и позволяющая засчитывать эту закупку в объем, размещенный у СМП.

О существенных изменениях. В настоящее время прорабатывается законопроект, предусматривающий право субъекта, являющегося субъектом малого предпринимательства, не предоставлять обеспечение исполнения контракта в случае, если у него есть положительный опыт ранее исполненных контрактов. То есть если исполнитель хорошо себя зарекомендовал, качественно и в срок исполнил контракт, он может не предоставлять обеспечение в виде банковской гарантии, либо обеспечение в виде задатка денежных средств, предоставив документ, подтверждающий собственную добросовестность.

Что касается закона 223-ФЗ, то здесь законодательство «посложнее». Я уже упомянула о двух законопроектах. В настоящее время принят ряд изменений в Постановление Правительства России (регулирующее порядок проведения закупок среди МСП), направленных на перечень заказчиков, которые обязаны проводить закупки среди субъектов МСП. Таким образом, мы расширяем зону возможности участия субъектов МСП в закупках по Закону 223-ФЗ. С января наступающего года будет увеличен объем закупок в процентном



отношении, которые необходимо осуществить непосредственно у МСП, с 10 % до 15 %.

— Процедурная сторона госзаказа одинакова для всех — и для многомиллионных контрактов, и для сравнительно скромных. В результате затраты на проведение малых заказов оказываются весьма высоки. Не планируется ли дифференцировать и упростить порядок проведения процедур для заказов малых объемов и на небольшие суммы?

— Сроки, закрепленные в Законе 44-ФЗ для проведения процедур закупок, оправданы. Срок от размещения извещения до окончания подачи заявок на участие в процедуре в настоящее время составляет 15 дней по аукциону, по конкурсу — 20 дней. В этот срок каждый участник закупки должен собрать комплект документов, в случае необходимости предоставить документы, подтверждающие квалификацию. Все документы должны быть без ошибок и опечаток, чтобы потенциального поставщика допустили к участию. Если мы сократим сроки, будет хорошо заказчику, но будет ли хорошо участнику — вряд ли.

У заказчика должно быть необходимое время для рассмотрения заявок. Задача — не просто соблюсти срок, а сделать все качественно и правильно. За нарушение любого срока предусмотрены санкции. Я не вижу возможностей по дальнейшей оптимизации сроков процедур. Есть более длинные процедуры, есть более короткие — для небольших закупок. Есть короткий электронный аукцион для закупок на сумму до 3 млн рублей — о нем почему-то редко вспоминают. Срок подачи заявки всего семь дней — это как запрос котировок. Можно сделать быстро, оптимально, электронно. Есть запрос котировок. Хотя к этой процедуре несколько настороженное отношение: все процедуры, которые проводятся «на бумаге», содержат больше рисков в части возможных злоупотреблений.

Есть вопросы в части сроков проведения закупок для ликвидации ЧС. Этот вопрос требует проработки и оптимизации. По остальным сценариям закупок оснований для сокращения процедур в настоящее время не усматривается.

— Каковы перспективы документов по национальной системе стандартизации? Насколько их применение обязательно?

— Действительно, их применение обязательно. Поправки были внесены еще в мае прошлого

года. Нормами Закона 44-ФЗ и Закона 223-ФЗ установлена обязанность заказчика при описании предмета закупки руководствоваться ГОСТами, СНИПами, национальными стандартами. Сохраняется возможность описать объект закупки иначе, если есть на то необходимость. Однако эта необходимость должна быть обоснована заказчиком.

Что происходит по факту? Тут вопросы не столько в существующих нормах, сколько в самих стандартах. Прежде всего, их недостаточно. Хороший пример — продукты питания, которые используются в лечебных учреждениях. Они связаны в большинстве случаев с внедренными еще в советское время ГОСТами, нормативами. То есть нормы есть, однако они требуют актуализации. Эту работу нужно проводить с профильными федеральными органами исполнительной власти.

— Вопрос о Национальном режиме. Понятно, что причинами его введения нельзя пренебречь. Однако документов об этом режиме много, они противоречивы. Более того, эти документы по некоторым параметрам противоречат международным обязательствам (например, Договору о ЕАЭС). Будет ли проводиться работа по их упорядочению?

— Вопрос в части соответствия механизмам положениям международных договоров и соглашений следует адресовать Министерству экономического развития, поскольку это ведомство является официальным представителем нашей страны в рамках Договора о ЕАЭС.

Что касается применения Национального режима с точки зрения законодательства о госзакупках, то мы имеем большое количество документов в различных областях. Есть акты о запрете поставок иностранных товаров, есть акты о преференциях отечественным товарам. Общий принцип — допуск не только отечественных товаров, но и товаров, которые производятся на территории стран-участниц соглашений.

С точки зрения существующих тенденций введение Национального режима — хороший экономический стимул для развития и поддержки отечественного производства и промышленности. Однако поддержка не должна приводить к необоснованному ограничению конкуренции и к увеличению цен при госзакупках с ухудшением качества товара. Поэтому при принятии соответствующих актов всегда анализируется рынок. По большинству актов есть перечни товаров, работ и услуг, на которые они распространяются. При принятии каждого акта проверяется



рынок производства соответствующих товаров на территории России; анализируется, насколько имеющееся производство соответствует потребностям заказчиков.

Вместе с тем, есть вопросы, связанные с систематикой: в каждом акте свой подход по подтверждению, свой подход по применению. В большинстве актов они расходятся. И заказчик каждый раз при закупке определенных товаров должен смотреть, не подпадает ли товар под тот или иной перечень. Механизмы формирования одного перечня совершенно не совпадают с механизмом другого. Все это требует изучения, аналитики, перепроверки, потому что любое отступление в документации является нарушением соответствующих требований.

По перспективам было бы хорошо все акты свести либо в единый перечень с единым алгоритмом подтверждения, либо в несколько актов. Тематика сложная, но такая работа есть у нас в планах. Любой акт по импортозамещению принимается соответствующими профильными органами исполнительной власти, профильными министерствами. И наша работа должна быть совместной для того, чтобы выработать консолидированную позицию.

— Есть ли обратная связь с участниками рынка госзаказа? И как вы ее учитываете?

— Связь, безусловно, есть. Мы принимаем участие в различных конференциях. И вопросы, которые звучат с площадок мероприятий, позволяют выявлять проблемы, которые существуют на практике.

Есть опыт взаимодействия с контрольными органами. Контрольные органы чаще других сталкиваются непосредственно с проблемами участников закупок. Любые недостатки, несоответствия норм законов, как правило, проявляются в виде жалоб. Нерегулируемый вопрос приводит к разному пониманию заказчиками и поставщиками и к дальнейшему обращению в контрольные органы. Контрольным органам приходится принимать решение в зависимости от того, как прописана норма. Мы анализируем поступающую информацию (в том числе, со стороны контрольных органов) и принимаем решение о необходимости внесения изменений.

Также проводится работа по обращениям и предложениям, поступающим в Министерство финансов от участников закупок и заказчиков. Наиболее часто возникающие вопросы мы стараемся учитывать и находить пути для их решения, в том числе путем подготовки предложений по внесению изменений в законодательство.

— Будут ли какие-то изменения в части штрафов? Часто размер штрафов несопоставим с зарплатами работников госзаказа.

— В ближайшее время пересмотра штрафов не планируется. Хочу остановиться на таком моменте: смысл штрафа — не только и не столько в наказании, сколько в предупреждении. У потенциального нарушителя должно быть сведено к минимуму желание нарушить. Основная цель — правильно сформировать документацию, без нарушений осуществить процедуру, что исключает возможность быть привлеченным к административной ответственности.

Могу также сказать, что в настоящее время рассматривается вопрос о введении уголовной ответственности за преступления в сфере государственных закупок. К сожалению, есть большие проблемы в том, что касается реализации контрактов, — так называемые откаты, приемки ненадлежащего исполнения контракта. Качество может не соответствовать закупочной документации, а по документам все принято, все оплачено, денежные средства из бюджета ушли. То есть речь идет о наказании за необоснованное, незаконное расходование бюджетных средств. ■