



Первый проректор ВШЭ
А.Т. ШАМРИН

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Как правило, в нашем журнале освещаются изменения законодательства о закупках, недавно произошедшие или ожидаемые в ближайшем будущем. В этом номере вниманию читателя предлагается обсуждение перспектив развития системы закупок в нашей стране на ближайшее десятилетие, прошедшее на площадке Общественной Палаты Российской Федерации в рамках круглого стола на тему: «Закупки 2030». Заместитель министра финансов Российской Федерации Лавров А.М., рассказав о текущем состоянии и планируемых изменениях контрактной системы, предложил экспертному сообществу сформулировать предложения относительно дальнейшего развития системы закупок. Участники мероприятия были солидарны, отмечая необходимость концептуального изменения системы закупок, определения ориентированных на максимально качественное удовлетворение потребностей целей закупок, оценки эффективности системы закупок. Следует отметить, что все выступающие, представляющие компании, работающие по правилам 223-ФЗ, говорили о том, что часто обсуждаемое в последнее время сближение правил осуществления закупок, предусмотренных 223-ФЗ, с законодательством о контрактной системе не повысит качество закупочной деятельности, но неминуемо приведет к снижению конечной эффективности этих компаний. В рамках дискуссии было представлено большое количество предложений по развитию и улучшению качества системы закупок. Состоявшийся диалог дает основание надеяться, что регулятор в лице Минфина России нацелен на выстраивание эффективной системы закупок с активным привлечением экспертного сообщества.

Предложения по реформированию законодательства о закупках также обсуждаются в интервью начальника Департамента сводного планирования и организации закупок ПАО «Россети» Зафесова Ю.К. и в материале, подготовленном за-

ведующей кафедрой частноправовых дисциплин ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Беляевой О.А.

Заместитель директора Департамента стратегического развития и корпоративной политики Минпромторга России Лещенко Н.И. в своем интервью ответила на вопросы редакции о практическом применении правил запрета и ограничений допуска для промышленных товаров иностранного происхождения. В контексте применения национального режима, а также программ импортозамещения в журнале рассмотрены вопросы осуществления консорциумной закупки у научно-промышленного кластера двойного назначения.

Складывающаяся экономическая ситуация в стране ставит новые вызовы перед системой государственных закупок. Особенно актуальным в этой связи является вопрос внедрения в практику современных методов управления закупками. В журнале представлены материалы, посвященные применению инструментов аналитики в закупках, построению категорийных закупок.

Читатели номера познакомятся с понятием антимонопольного комплаенса и его ролью в развитии системы регламентированных закупок в нашей стране. Обсуждаются также существующие проблемы антимонопольного контроля в сфере закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ.

В сфере строительства произошли значительные изменения, направленные на упрощение доступа подрядчиков и ускорение сроков осуществления закупок. Рассматриваются особенности закупки строительных работ по новым правилам, приводятся алгоритмы определения начальной (максимальной) цены различных контрактов.

Традиционно в номере собраны практические рекомендации, учитывающие административную практику, позволяющие учиться на чужих ошибках и не допускать свои. ■

ЗАКУПКИ 2030

1 октября 2020 года на площадке Общественной Палаты Российской Федерации состоялся Круглый стол на тему: «Закупки 2030», посвященный обсуждению долгосрочной перспективы развития системы закупок в нашей стране. Инициатором мероприятия являются Аналитический центр «Интерфакс-ПроЗакупки» и Ассоциация менеджеров России.

Выступая с докладом на тему: «44-ФЗ: итоги 2017-2020 гг. и среднесрочные перспективы» заместитель министра финансов Российской Федерации Лавров А.М. представил обзор текущего состояния и ближайших перспектив законодательного регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Рассказывая о проделанной работе, Алексей Михайлович отметил, что удалось полностью перейти на электронные закупки, ни в одной стране мира аналогов такой цифровизации закупок не существует. И многие коллеги из других стран говорят о желании иметь такую систему закупок,

где все автоматизировано, обеспечивающую закупочный след, доступность всей информации о закупках в любых разрезах. В нашей стране все это есть и на самом деле работает.

По мнению Лаврова А.М., проведенные за два года большие структурные реформы позволили устранить основные поводы для критики системы закупок. Работы над совершенствованием законодательства в сфере закупок осложняются необходимостью обеспечения баланса интересов всех участников контрактной системы. Так, например, звучала постоянная критика по поводу системы планирования, которая больше выполняла какие-то учетные функции, чем реально была нужна и поставщикам, и заказчикам.



Систему планирования упростили, количество документов и длительность процедур сильно сокращены. С другой стороны, теперь возникает претензия со стороны поставщиков, которые раньше видели длинный горизонт закупки, имели возможность заранее планировать свое участие, теперь за один день можно из плана-графика разместить извещение о закупке, которое можно пропустить и заранее к такой закупке не подготовиться. Вопрос в том, где находить баланс интересов заказчика, который, естественно, заинтересован в том, чтобы иметь инструмент гибкого планирования своих закупок и поставщиков, которые хотели бы иметь трехлетний план закупок, в котором ничего не меняется. Раньше этот сегмент был скорее смещен в сторону поставщиков, действительно было жесткое регулирование документов планирования, но при этом заказчики жаловались в Минфин России, так как закупить ничего не возможно, с учетом внесения изменений в план-график процедура занимает два месяца, увеличиваются сроки удовлетворения потребностей, медленно расходуются деньги. Если заказчик не может своевременно реализовать свои потребности, то зачем мы все это накручиваем, зачем мы все это делаем? В итоге пришли к такому сильному упрощению системы планирования, которая работает в таком формате только на этот год. Теперь вопрос к экспертному сообществу:

есть какие-то сильно негативные отношения со стороны поставщиков, почувствовали ли они негатив с точки зрения того, что не могут заранее готовиться к процедурам?

Алексей Михайлович обратил внимание и на сокращение сроков реализации закупочных процедур, подчеркнув, что в этой части сделано все максимально возможное. Критика, поступающая в адрес длительности процедур, препятствующей своевременному расходованию средств, во многом обусловлена проблемами формулирования заказчиком технического задания, подготовки проектной документации, необходимыми экспертизами, предусмотренными Градостроительным кодексом Российской Федерации (если говорить о строительстве), в итоге действительно получается, что проект сильно растянут во времени. Если смотреть с точки зрения самих закупок, то такая ситуация до прошлого года реально была, даже средние закупки требовали в пределах от полутора месяца до трех месяцев. Но сейчас, если это типичные закупки, можно это все сделать буквально за 20–25 дней, за один месяц. Это срок достаточно короткий, и сократить его еще больше уже нельзя, так как существуют требования Евразийского союза относительно сроков уведомления о закупке претендентов.

Помимо значительного сокращения длительности процедур, правила осуществления закупок

были существенно упрощены. С июля 2019 года было отменено требование о составлении отчетов о приемке результатов исполнения контракта, осталось лишь направление сведений в реестр контрактов, исключен перечень случаев, когда обязательно проведение экспертизы при приемке, нет требования о размещении извещений о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), увеличен допустимый объем закупки «малого объема». В своем выступлении заместитель министра финансов отметил, что считает очень перспективным направлением закупки с использованием электронных магазинов. На сегодня предлагается работать в формате ограниченного объема, но постепенно возможно повышать планку и вводить требование, чтобы «малые закупки» в электронных магазинах фиксировались. Кроме того, скоро вступит в силу упрощенный запрос котировок, для которого значительно повышаются пороговые значения единичной закупки, с ускоренными сроками реализации. В перспективе нужно думать о снятии существующих ограничений по объему проводимых запросов котировок. В таком случае, у всех мелких заказчиков в совокупности за счет использования электронных магазинов и запросов котировок в электронной форме отпала бы необходимость применения сложных способов закупок.

Одно из направлений проводимой реформы закупок — каталог товаров, работ, услуг, соз-

данный за последние три года. Сегодня каталог включает в себя более шестидесяти пяти тысяч позиций, является работоспособным инструментом. Алексей Михайлович отметил, что в отношении каталога осталась неурегулированность в части дополнительных характеристик. Вопрос, разрешать ли устанавливать дополнительные характеристики, правильно ли, достаточно ли в каталоге описан объект закупки, является объектом постоянных дискуссий. Каталог можно будет сделать жестким только когда он обрестет всеми необходимыми техническими характеристиками, точными описаниями и запретами. Подход, при котором государственные и муниципальные заказчики покупают то, что представлено в каталоге, представляется обоснованным, так как речь идет в этом случае не о коммерческой заказке, и избыточные характеристики заявляться не должны. С другой стороны, возникает справедливый, требующий отдельного обсуждения вопрос о том, какие характеристики являются избыточными, а какие нет, кто должен это определять?

Отдельно Лавров А.М. остановился на новации, связанной с закупками «под ключ», исключая ситуацию, когда при выполнении строительных работ подрядчик выявлял недостатки в проектной документации и связанную с этим необходимость внесения в проект изменений, влекущих за собой дополнительные согласования, увеличение сроков выполнения работ, или,

Рис. 1.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		СОКРАЩЕНИЕ СРОКОВ ЗАКУПКИ	
ДО 1 ИЮЛЯ 2019 ГОДА		С 1 ИЮЛЯ 2019 ГОДА	
НАЧАЛО ЗАКУПКИ - ЧЕРЕЗ 10 ДНЕЙ СО ДНЯ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ПЛАН-ГРАФИК		НАЧАЛО ЗАКУПКИ - ЧЕРЕЗ 1 ДЕНЬ СО ДНЯ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ПЛАН-ГРАФИК	
СРОК АУКЦИОНА		СРОК АУКЦИОНА	
ДО 3 МЛН РУБЛЕЙ – 32-34 ДНЯ		ДО 300 МЛН РУБЛЕЙ – 23-25 ДНЕЙ	
БОЛЕЕ 3 МЛН РУБЛЕЙ – 40-48 ДНЕЙ		БОЛЕЕ 300 МЛН РУБЛЕЙ – 31-39 ДНЕЙ	
		ПРИ ЗАКУПКЕ НА СТРОИТЕЛЬСТВО:	
		ДО 2 МЛРД РУБЛЕЙ – 20-22 ДНЯ	
		БОЛЕЕ 2 МЛРД РУБЛЕЙ – 28-30 ДНЕЙ	
ЗАКРЫТЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ СЛУЧАЕВ ЗАКУПОК ЗА ЕДИНИЦУ		ЗАКУПКИ ЗА ЕДИНИЦУ В ЛЮБЫХ СЛУЧАЯХ	
ПРИ ОТСУТСТВИИ ЗАЯВОК ПОВТОРНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ ЗАКУПКИ		ПРИ ОТСУТСТВИИ ЗАЯВОК ПРАВО ЗАКЛЮЧИТЬ КОНТРАКТ С ЛЮБЫМ УЧАСТНИКОМ	
ПРИ РАСТОРЖЕНИИ КОНТРАКТА ПОВТОРНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ ЗАКУПКИ		ПРИ РАСТОРЖЕНИИ КОНТРАКТА ПРАВО ЗАКЛЮЧИТЬ КОНТРАКТ С УЧАСТНИКОМ, ЗАНЯВШИМ ВТОРОЕ МЕСТО	

Рис. 2.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		ОСОБЕННОСТИ ЗАКУПОК СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ	
ДО 1 ИЮЛЯ 2019 ГОДА		С 1 ИЮЛЯ 2019 ГОДА	
АУКЦИОН НА СТРОИТЕЛЬСТВО:		АУКЦИОН НА СТРОИТЕЛЬСТВО:	
<ul style="list-style-type: none"> ДОКУМЕНТЫ ОБ ОПЫТЕ РАССМАТРИВАЛИСЬ ТОЛЬКО ПОСЛЕ ПРОЦЕДУРЫ ТОРГОВ ТРЕБОВАЛОСЬ ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ 		<ul style="list-style-type: none"> ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ АККРЕДИТАЦИЯ НА ЭЛЕКТРОННОЙ ПЛОЩАДКЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ДОКУМЕНТОВ ОБ ОПЫТЕ ТОЛЬКО «СОГЛАСИЕ» БЕЗ ДЕТАЛЬНОГО ОПИСАНИЯ 	
ВОЗМОЖНОСТЬ УВЕЛИЧЕНИЯ НА 10 % ЦЕНЫ ТОЛЬКО СОРАЗМЕРНО УВЕЛИЧЕНИЮ ОБЪЕМА РАБОТ		<ul style="list-style-type: none"> УВЕЛИЧЕНИЕ НА 10 % ЦЕНЫ, В ТОМ ЧИСЛЕ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ, НЕ ПРЕДУСМОТРЕННЫХ КОНТРАКТОМ УВЕЛИЧЕНИЕ НА 30 % ЦЕНЫ/СРОКА ПРИ НЕПРЕДВИДЕННЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ (ДЛЯ КОНТРАКТОВ БОЛЕЕ 100 МЛН.РУБ) УВЕЛИЧЕНИЕ СРОКА (НЕ БОЛЕЕ ЧЕМ НА ПЕРВОНАЧАЛЬНЫЙ СРОК) 	
ДО 1 СЕНТЯБРЯ 2020 ГОДА		С 1 СЕНТЯБРЯ 2020 ГОДА	
КОНКУРС НА СТРОИТЕЛЬСТВО ПО ПЕРЕЧНЮ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА:		КОНКУРС НА СТРОИТЕЛЬСТВО:	
<ul style="list-style-type: none"> ОЦЕНКА ПО ЛЮБЫМ КРИТЕРИЯМ, В ТОМ ЧИСЛЕ ПО СУБЪЕКТИВНОМУ КРИТЕРИЮ «КАЧЕСТВО» СОСТАВЛЯЕТСЯ ПРОТОКОЛ РАССМОТРЕНИЯ ПЕРВЫХ ЧАСТЕЙ ПРИ ОТСУТСТВИИ ЗАЯВОК ИЛИ ЕСЛИ ВСЕ ЗАЯВКИ ОТКЛОНИЛИ ВМЕСТО ПРОДЛЕНИЯ СРОКА ПОДАЧИ ЗАЯВОК – ПРОДЛЕВАЕТСЯ СРОК ПОДАЧИ 		<ul style="list-style-type: none"> В ПЕРВОЙ ЧАСТИ ПОДАЕТСЯ ТОЛЬКО СОГЛАСИЕ НЕТ ПРОТОКОЛА РАССМОТРЕНИЯ ПЕРВЫХ ЧАСТЕЙ НЕТ НЕСТОИМОСТНОГО КРИТЕРИЯ «КАЧЕСТВО», ОЦЕНКА ТОЛЬКО «ПО КВАЛИФИКАЦИИ» ПРИ ОТСУТСТВИИ ЗАЯВОК ИЛИ ЕСЛИ ВСЕ ЗАЯВКИ ОТКЛОНИЛИ ВМЕСТО ПРОДЛЕНИЯ СРОКА ПОДАЧИ ЗАЯВОК – ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ ИЛИ НОВАЯ ЗАКУПКА. 	

в другом случае, при строительстве не учитываются характеристики оборудования, которое должно быть установлено. Закупки «под ключ», когда один исполнитель разрабатывает проектную документацию, осуществляет строительные работы, отвечает за поставку и монтаж оборудования, должны решить обозначенные выше проблемы. С другой стороны, безусловно, в таком формате закупки присутствует ограничение конкуренции, так как у одних участников функционирующего рынка компетенции только по проектированию, у других только по строительству, кто-то занимается только поставкой оборудования. Право реализовывать закупки «под ключ» недавно вступило в силу, впереди три-четыре года для того, чтобы оценить эффективность и работоспособность этого механизма на практике. Только по результатам такой оценки можно будет понять, действительно ли за счет применения рассматриваемого механизма обеспечивается повышение качества работ и ускорение реализации проекта настолько, что можно ради этого согласиться с ограничением конкуренции в данной сфере или нет.

В целом в сфере строительных работ произошли большие изменения, благодаря которым существенно упрощен и ускорен доступ любого потенциального подрядчика к строительным ра-

ботам. Новый порядок исключает риски ошибок и злоупотреблений в части соответственно подготовки предложения участника закупки и проверки такого предложения на соответствие, так как единственное, что требуется от участника — это согласие на выполнение работ на условиях документации о закупке и включенной в такую документацию проектной документации. При применении конкурсов возможно применить только администрируемые, количественно определяемые показатели оценки квалификации участника, использование критерия «качество работ» не допускается. Звучат предложения распространить такой подход и на иные объекты закупки, однако далеко не во всех случаях это применимо. Например, при закупке товаров «согласие» работать не будет, так как заказчику необходимо заранее понимать, какой именно товар предлагает поставщик и, соответственно, поставщику необходимо эти сведения представить.

Только в 2019-2020 годах было обеспечено принятие 14 федеральных законов, а также 35 подзаконных нормативных правовых актов, из них 10 комплексных постановлений Правительства Российской Федерации. В принципе Министерство финансов оценивает систему со всеми уже принятыми, вступающими в силу со следующего года новациями, как достига-



ющую своих целей, абсолютно прозрачную, проверяемую и предоставляющую любому желающему огромное количество аналитической информации, позволяющей, в том числе, определять вопросы для дальнейшей проработки. Так, например, проведенный анализ позволил выявить большое количество расторгаемых контрактов по соглашению сторон — 10-15% от общей стоимости. Возникает вопрос, как к этому относиться. Есть опасения, что за такими добровольными расторжениями контракта может стоять некоторое давление со стороны заказчика, не желающего работать с тем или иным исполнителем, который в случае отказа исполнителя от расторжения контракта по доброй воле может угрожать односторонним отказом с вытекающим отсюда последствиями. Следует оценить, в какой степени такие расторжения объективны, в какой субъективны. Представляется необходимым сопоставить складывающуюся практику с практикой реализации обычных коммерческих контрактов и, в случае, если там доля расторжений значительно меньше, необходимо искать мотивацию или негативное поведение со стороны заказчиков. Речь не идет о запрете на такое расторжение, так как объективно может возникнуть в процессе исполнения контракта ситуация, при которой

невозможно довести контракт до его полного завершения. Задача сделать этот процесс более упорядоченным, объективным и, главное, исключить заинтересованность заказчика в таком расторжении, которая, по идее, и так должна отсутствовать, учитывая затягивание сроков удовлетворения существующих потребностей, необходимость новой контрактации, но факт есть факт — 10-15% имеют место и позволяют делать вывод о том, что некие моменты злоупотреблений в системе присутствуют.

Подводя черту под уже решенными проблемами, Лавров А.М. кратко перечислил несколько основных направлений предлагаемых изменений. Прежде всего, это дальнейшее упрощение порядка осуществления закупок, в том числе: сокращение значительного количества существующих на сегодняшний день способов закупки до семи способов, а фактически сводится к трем, так как два из них предполагают вариации реализации (открытый, закрытый, электронный). Минфин России предлагает установить единые требования, описания (Рис.3), устранить излишние подзаконные акты, привести все максимально к регулированию на уровне закона. Правильно ли это, где граница, так как регулирование каждого шага на уровне закона тоже неверно, потому что какая-то дис-

креция от Правительства РФ к заказчику должна оставаться — этот вопрос тоже должен быть адресован к экспертному сообществу.

Отдельный вопрос — введение универсальной предквалификации, оценивающей не опыт выполнения конкретных поставок, работ, услуг, а факт общего участия, которая позволяет судить о том, что у претендента на получение заказа есть понимание всего процесса: участников этого процесса, нормативной базы, в соответствии с которой следует действовать. Если такой опыт есть, только тогда участник может претендовать на получение заказа с ценой, превышающей 20 млн. рублей. Конечно, такой подход, в некотором смысле ограничивает конкуренцию, но, вместе с тем, необходимый опыт может накопить любой, реализуя небольшие контракты без универсальной предквалификации, зато обеспечивается защита от так называемых «фирм-однодневок», которые за счет демпинга получают контракты, а потом, не справляясь с взятыми на себя обязательствами, срывают сроки исполнения контрактов, не обеспечивая заявленный уровень качества и т.д.

Еще одно предлагаемое изменение — замена типовых контрактов на типовые условия контрактов, обусловленная тем обстоятельством, что существующая система типовых контрактов, отданных в ведение различных министерств, практически не работает. Те типовые контракты, кото-

рые существуют, постоянно подвергаются критике в части отсутствия необходимых положений, фактически применять в общем объеме те типовые контракты, что есть, невозможно. Предлагаемый подход предполагает утверждение типовых условий контрактов Правительством РФ и использование таких условий в контрактации.

Не останавливается процесс совершенствования практики применения контрактов жизненного цикла. Предполагается, что такие контракты должны заключаться по результатам конкурсов или аукционов. В контракте жизненного цикла должна выделяться как стоимость поставки, выполнения работ, так и стоимость обслуживания, ремонта и утилизации, а обеспечение будет предоставляться отдельно по поставке и выполняемым работам от обеспечения по обслуживанию и ремонту. Если контракт предусматривает работы в сфере строительства, предполагается возможным вносить изменения в условия контракта при его исполнении.

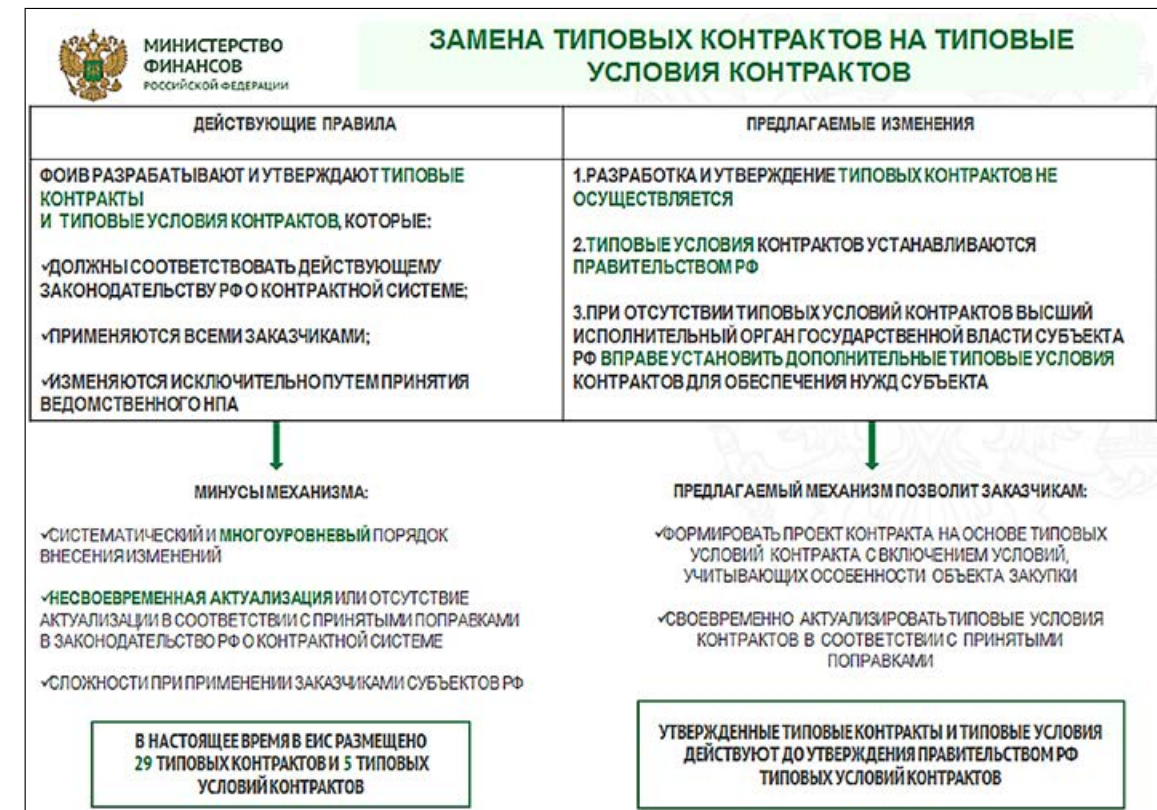
В планах усовершенствовать обеспечительные меры, в частности, предлагается ввести независимые гарантии, решить проблему уклонения банками от исполнения своих обязательств по выданным гарантиям путем введения автоматического исполнения.

Планируется, с одной стороны, предоставить больше возможностей участникам закупки отстаивать свои интересы, предусмотрев электронный

Рис. 3.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		ДАЛЬНЕЙШЕЕ УПРОЩЕНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ЗАКУПКИ	
ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРАВИЛА		ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ	
1. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ПОРЯДОК И СРОКИ ПРОВЕДЕНИЯ ЗАКУПКИ ДЛЯ КАЖДОГО СПОСОБА, А ИМЕННО: -НЕСКОЛЬКО СТАТЕЙ С ТРЕБОВАНИЯМИ К ИЗВЕЩЕНИЮ -НАЛИЧИЕ/ОТСУТСТВИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ О ЗАКУПКЕ, ТРЕБОВАНИЯ К КОТОРОЙ ЗАВИСЯТ ОТ СПОСОБА ЗАКУПКИ -СОСТАВ ЗАЯВКИ МЕНЯЕТСЯ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СПОСОБА ЗАКУПКИ -ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИЗНАНИЯ ЗАКУПКИ НЕСОСТОЯВШЕЙСЯ (ПРОДЛЕНИЕ ПОДАЧИ ЗАЯВОК/ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНТРАКТА)		1. ЕДИНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К: -ИЗВЕЩЕНИЮ, СРОКУ РАЗМЕЩЕНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕНИЯ, РАЗЪЯСНЕНИЯ ЕГО ПОЛОЖЕНИЙ, ВНЕСЕНИЯ В НЕГО ИЗМЕНЕНИЙ -ПОРЯДКУ ПОДАЧИ, ОТЗЫВА И НАПРАВЛЕНИЯ ЗАКАЗЧИКУ ЗАЯВКИ -ПОРЯДКУ ПРИЗНАНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ ЗАКУПКИ НЕСОСТОЯВШЕЙСЯ -ПРОЦЕДУРЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ЭЛЕКТРОННОЙ ПРОЦЕДУРЫ	
2. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРИНЯТИЯ ЗАКАЗЧИКОМ РЕШЕНИЯ ОБ ОТМЕНЕ ЗАКУПКИ		2. ИСКЛЮЧЕНИЕ «ДОКУМЕНТАЦИИ О ЗАКУПКЕ» ПУТЕМ ОБЪЕДИНЕНИЯ С ИЗВЕЩЕНИЕМ, ФОРМИРУЕМЫМ ПО ТИПОВОЙ ФОРМЕ И АВТОМАТИЗИРОВАННЫМ ЗАПОЛНЕНИЕМ	
3. ЧИСЛО ЧЛЕНОВ: КОНКУРСНОЙ, АУКЦИОННОЙ, ЕДИНОЙ КОМИССИИ – НЕ МЕНЕЕ 5; КОТИРОВОЧНОЙ, КОМИССИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЗАЯВОК НА УЧАСТИЕ В ЗАПРОСЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ – НЕ МЕНЕЕ 3		3. ИСКЛЮЧЕНИЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ ОБ ОТМЕНЕ ЗАКУПКИ	
4. ОБЯЗАННОСТЬ ЗАКЛЮЧИТЬ КОНТРАКТ ТОЛЬКО У УЧАСТНИКА № 1, УЧАСТНИК № 2 ВПРАВЕ ОТКАЗАТЬСЯ ОТ КОНТРАКТА		4. СНИЖЕНО ЧИСЛО ЧЛЕНОВ КОМИССИИ – НЕ МЕНЕЕ 3, ВОЗМОЖНОСТЬ ДИСТАНЦИОННОГО УЧАСТИЯ ЧЛЕНОВ КОМИССИИ	
		5. РАСШИРЕНИЕ КРУГА УЧАСТНИКОВ ЗАКУПКИ, КОТОРЫЕ ОБЯЗАНЫ ЗАКЛЮЧИТЬ КОНТРАКТ ПРИ УКЛОНЕНИИ ПОБЕДИТЕЛЯ – ЛЮБОЙ УЧАСТНИК НЕ ОТОЗВАВШИЙ ЗАЯВКУ (ПРАВО ЗАКЛЮЧИТЬ КОНТРАКТ СО СЛЕДУЮЩИМ УЧАСТНИКОМ ПОСЛЕ УКЛОНИВШЕГОСЯ ПОБЕДИТЕЛЯ)	

Рис. 4.



документооборот в этом процессе, с другой стороны, противодействовать профессиональным жалобщикам, установив порог (начальная (максимальная) цена контракта более 20 млн. рублей), при котором для подачи жалобы нужно иметь универсальную предквалификацию. При одностороннем расторжении контракта ФАС России будет выдавать свое заключение, которое не является блокирующим. Получив соответствующее заключение, содержащее отрицательное решение, заказчик может с ним согласиться и не расторгать контракт, или не согласиться и потом разбираться в суде.

Несмотря на проделанную большую работу, черта под развитием системы закупок не будет подведена, поскольку уже в следующем году планируется завершить проект системы нормирования, которая в настоящее время существует лишь формально. Предлагается сделать систему нормирования сквозной, предусматривающей единый порядок принятия актов нормирования для всех уровней власти, подключив каталог товаров, работ, услуг, так как без стандартного описания объектов закупки нормирование работать не будет.

В завершение своего доклада Лавров А.М. обратился к участникам круглого стола с пред-

ложением сформулировать предложения в части дальнейшего развития системы закупок. Обозначив в качестве возможных вопросов для обсуждения тему рамочного регулирования в сфере закупок, предоставляющего больше свободы заказчикам в принятии решений, однако отметив, что такая система вряд ли может устроить поставщиков, так как у нас такая практика ранее использовалась и приводила к скорее негативным последствиям, вопросы цессии, а также возможность предоставления кредитов под контракты.

Открывая дискуссию, генеральный директор ООО «Энергосервис» Дашков С.Б. в своем выступлении обратил внимание на то, что в нашей стране в рамках регулирования закупок рассматриваются два аспекта: государственные закупки и закупки регулируемого бизнеса, работающего в соответствии с положениями № 223-ФЗ¹, и в этом отношении крайне важно понять, в чем общее и выявить отличия закупок, осуществляемых в рамках № 44-ФЗ² и 223-ФЗ. В последнее время приходится наблюдать устойчивую тенденцию сближения правил и практики, в том числе судебно-административной, закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ. При этом нужно учитывать, что у государственного заказчи-

¹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

ка и регулируемого бизнеса разные задачи и риски. С этой точки зрения необходимо уделять серьезное внимание приоритетам и целеполаганию того, что должно быть урегулировано в чистом госзаказе (44-ФЗ), а что в 223-ФЗ. Сергей Борисович отметил, что эффективность государственного заказа и эффективность закупок регулируемого бизнеса может быть несколько разной. Бизнес должен ориентироваться на какие-то коммерческие преимущества, должен выигрывать у конкурентов, многие заказчики, работающие по 223-ФЗ, стоят перед задачей не просто конкуренции на внутреннем рынке, но и глобальной конкуренции на международном рынке. В этой связи, чтобы обеспечить эффективность закупок, заказчику требуется больше дискреции, возможность оперативно принимать решения, открытость, приемлемая для госзаказа, может быть абсолютно неприемлемой для регулируемого бизнеса. Решаемые средствами регулируемых закупок задачи, например, поддержка малого и среднего бизнеса, поддержка отечественных производителей, могут вступать в противоречие с целями заказчиков, работающих в рамках 223-ФЗ, в части операционной эффективности от продажи своей продукции. Все это определяет необходимость весьма тонко настраивать предлагаемые механизмы в рамках регламентации закупок, оценивать издержки и риски регулирования, измерять полученные эффекты.

В завершение своего выступления Сергей Борисович подчеркнул исключительную важность определения целеполагания при формировании и предложении любых изменений, а также необходимость плодотворной работы государства и экспертных сообществ.

Заместитель начальника Контрольного управления Президента РФ Летуновский В.В. напомнил участникам о Перечне поручений по усилению эффективности контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденном Президентом РФ 17 декабря 2018 г. № Пр-2417, в котором как раз заложены все базовые позиции трансформации системы закупок. Согласно указанному поручению нужно пытаться перевести торгово-закупочные отношения не на интернет-торговлю, а на электронную торговлю, то есть изменения должны быть совершенно другого качества, когда существует цифровая платформа всех закупок в целом, позволяющая проводить все процедуры, связанные с закупками, организовывать все сервисы, в том числе банковские. Исторически сложилось, что закупки упали на Минфин России, но если вспомнить парадигму контрактной системы, то это все-таки выбор товаров, работ, услуг по оптимальной цене. В этой системе должны быть решены проблемы каталогизации, вопросы то-

вароведения. Сейчас Минпромторг России проводит целый эксперимент по прослеживаемости товаров, качества и безопасности молочных товаров, акцизных товаров. Эти все процессы должны быть увязаны, нельзя создавать какую-то прозрачную систему закупок вне системы торговли, вне понимания, что такое товар. По мнению Валентина Васильевича, должен быть рамочный закон, описывающий ядро системы закупок, или, исходя из этого ядра, должны быть специальные законы. Нельзя смешивать закупки стройки с закупками лекарственных средств, а у нас под влиянием объективных и субъективных факторов, создана смесь между рамочным законом и специальным законом. Процесс совершенствования бесконечен, но если говорить про систему закупок 2.0, то это должен быть перевод системы в совершенно другое качество, предполагающее цифровую платформу, смарт-управление, позволяющее управлять процессами, смарт-контракты, электронные магазины.

Директор по закупкам ПАО «Ростелеком» Карасева Т.В. начала свое выступление с того, что заказчикам 223-ФЗ, работающим на коммерческих рынках, сблизиться с 44-ФЗ нельзя, так как это неминуемо приведет к снижению эффективности. На сегодняшний день нужна совершенно иная парадигма, тогда как простое совершенствование закупок, которые имеются, ничего не даст. Все предложения, которые были озвучены в рамках мероприятия, очень полезны, но не решают истинных проблем, обусловленных тем, что в настоящее время вся закупочная тема, весь процесс строится из системы контролинга и всеобщего недоверия, в итоге — большое количество несостоявшихся процедур, большие риски, связанные с проблемами в выборе квалифицированного поставщика, в получении качественной продукции, срывом сроков поставок. Существующая система не решает задачи оперативности, эффективности, заданного качества, сроков поставки, которые должна решать. У всех закупщиков, работающих по 223-ФЗ, есть проблема выбора качественного поставщика. Во многом обусловленная тем, что система отборочных критериев отмечается ФАС России как коррупционная. Вместе с тем, у заказчиков должны быть механизмы отбора, выбора. Должна быть выстроена такая система, в которой ты при осуществлении закупок понимаешь, что этот производитель с такими-то производственными мощностями, контрагентами, опытом, и это все цифровизируется. Должна быть платформа, где ты размещаешь контракт и сразу отмечаешь параметры, которые легальны для ФАС России, для Минфина России и для заказчиков. Пока такая система не будет создана, будет тема недоверия и работы многих органов: прокуратуры, ФАС России и прочих.

Татьяна Викторовна высказала отрицательное отношение к предлагаемому сокращению способов закупки, говоря о том, что бизнес он шире и должен иметь возможность использовать такие инструменты как оферты, аккредитацию, долгосрочное партнерство. Новая система должна выстраиваться, основываясь на доверии, а доверие должно достигаться конструктором: смарт-управление, смарт-контракты, они должны заработать. В противном случае, если не будут изменены подходы, развития промышленности не будет.

Генеральный директор института развития экономических стратегий РАН Агеев А.И. высказал мнение, что большая часть перемен, которая наступает с первого июля или с первого января, скорее позитивные. Любые перемены — это всегда переучивание, изменение существующих форм, увеличение в связи с этим трудозатрат. Главный вопрос — каковы цели, ради чего это: ради качества и скорости исполнения контрактов, чтобы уменьшить бюрократию, сократить затраты на процесс? Контрольным органам важно соблюдение буквы, и, если буква где-то оказалась некорректной,

то и исполнение будет некорректным. Интересы и приоритеты таких интересов разные у заказчика, у исполнителя и у контроллера. Существует несовместимость не просто интересов, есть путаница самих понятий: то, что в определениях и инструкциях Минфина России понимается одним образом, в Минобороны России и его приказах понимается другим образом, а в промышленности и бизнесе имеет совершенно другую трактовку. В этом смысле очень важна заинтересованность Минфина России получить обратную связь.

Отвечая на высказанные коллегами предложения, Лавров А.М. отметил, что прозвучало много интересных идей и предложений, следующая задача — переложить на бумагу те вопросы, которые необходимы для дальнейшей переработки. При этом важно определиться, как мы трактуем то или иное понятие, в частности, «смарт-управление». Как измерить переход от НЕ смарт к смарт? Что касается доверия, о котором шла речь, то доверие нельзя ввести каким-то нормативным актом, какими-то изменениями, его можно только вырастить, обеспечивая однозначность трактовок, по-



нятность, простоту, проверяемость и фиксируя любые действия. Пока нет доверия между всеми участниками закупок, систему можно называть неэффективной, но она будет работать. Первоочередная задача — сделать систему прозрачной и проверяемой, а дальше и доверия будет больше.

Генеральный директор компании «Синапс-МСК» Картаев С.Д. свое выступление начал с предложения назвать обсуждаемую систему, говорить о создании платформы контрактных отношений. Далее поднималась проблема отсутствия персонализированного ответственного, так как сегодня Минфин России отвечает за многие блоки, но не за все. Не менее важным является то обстоятельство, что эффективность работы системы закупок никем не оценена, даже затраты на ее содержание никто не считает. Затраты велики, а эффективность непонятна. Необходимо получить ответы на вопросы: какой результат мы хотим получить, для чего обсуждаемая система закупок? Регулирование на сегодня: в системе что-то не так, давайте уберем часть процедур и прибавим дополнительные электронные инструменты, но никто не оценивает, во что это выльется. Если нет ясно сформулированных целей, тогда непонятно, для чего все изменения. Без понимания целей невозможно оценить экономическую эффективность, так как нет понимания, к какому результату должны прийти. С точки зрения создания обсуждаемой новой системы закупок Сергей Джарашович высказал мнение о том, что для этих целей должны создаваться проектные команды, необходимо создать авторские рабочие коллективы, чтобы исключить складывающуюся прежде ситуацию, когда невозможно определить, кто создал то, что действует сейчас. В этой связи работа, которая взяла свое начало на площадке Общественной Палаты, представляется очень важной.

Руководитель департамента по нормативно-правовому регулированию B2B-Center Казанцев Д.А. обратил внимание собравшихся на то, что мы все увлеклись процедурным контролем, но обеспечивает ли этот контроль хотя бы достижение тех показателей, которые закладываются для оценки эффективности. Какие показатели привычно упоминаются — конкуренция и экономия. Причем экономия, измеряемая разницей между объявленной заказчиком ценой и ценой заключенного контракта, хотя правильно было бы сопоставить достигнутый результат с рыночной ценой. Если говорить о конкуренции, то она эффективна лишь тогда, когда отбивает затраты на обеспечение такой конкуренции. Благодаря конкуренции мы можем и должны экономить. На сегодня происходит путаница вспомогательных показателей с реальными показателями эффективности. Оценивать закупки невозможно по одним правилам,

оценка должна осуществляться диверсифицированно по разным отраслям. Конечно, это сложно, но, занимаясь столько лет регулированием системы закупок, называя ее лучшей в мире, нужно выбирать между тем, что просто и тем, что правильно. Дмитрий Александрович сказал о том, что для выстраивания системы закупок 2030 важно понимать очень важный концептуальный подход — цель закупки не конкуренция, а максимально качественное удовлетворение конечного потребителя с минимальными издержками.

Начальник управления корпоративных реформ и закупок Тихомиров П.А. говорил о том, что мы сейчас при оценке эффективности стали заложниками трех понятий эффективности: экономия бюджетных средств, конкуренция и сроки, забывая вложить в оценку эффективности системы транзакционные издержки. На сегодняшний день издержки по планированию остались у государства, а издержки по поиску и размещению заказов перенеслись на рынок, предприятия. Забыли про квалификацию, в 44-ФЗ сейчас стала появляться квалификация, в 223-ФЗ ее нет. Во многих иностранных законах прямо написано, что при отборе участников проверяется квалификация, в некоторых рекомендуется проверять. У нас такой нормы нет. Издержки того, что мы не можем проверить участника на этапе отбора, перенеслись на другие механизмы, например, на содержание реестра недобросовестных поставщиков. С учетом цифровизации сейчас есть возможность посчитать издержки, которые несет государство на хождение по коридорам власти и заполнение требуемых форм. Учитывая, что Минфин России имеет доступ к единой информационной системе и к федеральному бюджету, есть возможность посчитать транзакционные издержки и заниматься созданием системы закупок в части снижения трудозатрат, временных затрат, транзакционных затрат в самой системе. Во всех коммерческих компаниях, работающих по 223-ФЗ, у закупщиков стоит задача не обеспечение экономии, а снижение издержек, снижение трудозатрат. При этом, главное — качество, выполнение сроков удовлетворения потребности, естественно, рыночная цена. Павел Анатольевич предложил рассмотреть возможность оценки участников закупки на соответствие квалификационным требованиям на этапе отбора, как по 44-ФЗ, так и по 223-ФЗ. И если это предложение будет реализовано, то необходимо пересмотреть порядок внесения сведений в реестр недобросовестных поставщиков, поскольку реестр — механизм защиты от участников, которые не квалифицированы.

Директор по программно-целевому планированию ООО «Российские космические системы» Асанова Е.А. подняла вопрос о том, что такое закупки — это только проведение процедур, актиро-

вание или это ход выполнения контракта и та ценность, которую мы приобретаем? Закупки должны рассматриваться как механизм национального хозяйствования. И тогда у нас и цели, и показатели выстроятся, и заинтересованное лицо найдется. Необходимо сделать дерево проблем, и оно уже сегодня известно, применять информационные технологии, осуществлять расчет жизненного цикла. Елена Александровна привлекла внимание участников к необходимости в рамках рассмотрения закупок 2030 обеспечить национальный промышленный суверенитет. К 2030 году должна быть развита та промышленность, которая по качеству продукции не должна уступать зарубежной, должны быть произведены те инвестиции, которые будут позволять российскому производителю выпускать продукцию на уровне и выше мировых трендов.

Директор аналитического центра РАНХиГС Колмаков Н.Н. затронул проблему закупок интеллектуальных, аналитических и исследовательских работ и близких к ним услуг, связанных с информационным сопровождением, медиа-коммуникациями и прочими, когда качество результата, получаемого по факту исполнения контракта, оставляет желать лучшего. С этой группой закупок связано наибольшее количество коррупционных рисков, так как не всегда можно установить четкие показатели и критерии оценки качества.

Генеральный директор ООО «Центр электронных торгов» Жмурко А.В. говорила о том, что иностранные компании, как правило, проводят детальную оценку экономии в разрезе 5-10 лет, то есть жизненного цикла, цена в момент закупки не является основополагающей для расчета экономии. По мнению Анастасии Викторовны, для того, чтобы повышать эффективность действующей системы необходимо комплексно подходить к вопросам планирования, развития конкуренции, контроля и первое, что не следует делать, если действительно хотим достичь эффективности, это сблизить 44-ФЗ и 223-ФЗ.

Сулейманов З.М., являясь генеральным директором РгЕСА, занимающейся оптимизацией закупок крупных компаний с учетом международных стандартов, говорил о том, что самое главное — эффективность. Представляя частный сектор, обращаясь к вопросу о выборе между более жестким регулированием и ослаблением действующих норм, сказал о том, что должно быть единое мягкое регулирование и оно должно быть направляющим, предложил обратить внимание на систему регулирования закупок в Европе, где не регулируют каждый шаг, есть основные принципы, которые должны обеспечиваться, больше похоже на политику.

В своем выступлении Зелмихан Магомедович отметил, что, работая по 223-ФЗ, не имеет желания перейти на 44-ФЗ, и это надо менять, так как цель

государственных закупок от обычных ничем не отличается: все хотят эффективного расходования средств, общей эффективности, чтобы внутренний заказчик был доволен. В этой связи суть процессов закупок должна быть единой, нужно идти к одному. Должна быть создана новая концептуальная система, стимулирующая закупщиков к эффективному процессу, помогающая выстраивать эффективную систему закупок.

Сергей Владимирович Грачев говорил о том, что пока не работает схема методического обеспечения, взаимодействия регионального регулятора с федеральным, предложив Минфину России обратить внимание на регионального регулятора, а региональному делать методическое обеспечение на региональном уровне.

Советник президента национальной организации дезинфекционистов Константин Борисович Зубков обозначил следующие три препятствия в системе государственных закупок: недобросовестные поставщики, недостаточная защита отечественных производителей и отсутствие специальных знаний у специалистов, формирующих заявку. В качестве решения последней из обозначенных проблем была названа система закупок, основанных на требованиях Роспотребнадзора, функционирующая в тестовом режиме с октября, которую можно масштабировать и на другие специальные группы товаров.

Руководитель департамента антикоррупционных экспертиз нормативно-правовых актов РФ Общероссийской общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти», Председатель регионального отделения по Республике Тыва Дондупай А.Б. высказал предложение о создании суда по государственным закупкам, вызванное тем, что в последние годы наблюдаются закупки, которые идут в обход 44-ФЗ, в обход ФАС России, особенно в регионах.

Завершая мероприятие, Руководитель Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки», Сухадольский Г.А. подчеркнул важность, актуальность и результативность состоявшегося обсуждения, а также отметил, что по итогам будет подготовлен протокол, закрепляющий все ключевые тезисы, высказанные в ходе мероприятия, и направлен в соответствующие ведомства. Со своей стороны, член Комиссии Общественной палаты РФ по развитию экономики и корпоративной социальной ответственности Ковалев В.Ю. подтвердил, что предложения и замечания экспертного сообщества по тематике развития контрактной системы, в том числе по озвученной Минфином повестке, планируется регулярно обсуждать и консолидировать на площадке Общественной палаты РФ. ■