

Закон № 44-ФЗ: откровенный разговор



Стали ли закупки в рамках Закона № 44-ФЗ более эффективными? Этот вопрос был главной темой обсуждения на пленарном заседании «К росту экономики через эффективные закупки» форума-выставки «ГОСЗАКАЗ — ЗА честные закупки». Жаркая дискуссия, разгоревшаяся на мероприятии, показала, что закон о контрактной системе пока еще далек от совершенства.

В рамках деятельности экспертного совета регионов по развитию контрактной системы были собраны предложения субъектов РФ по совершенствованию норм Закона № 44-ФЗ. Как рассказал депутат Государственной думы **А. А. Гетта**, в результате из регионов поступило более 500 инициатив. Это яркое подтверждение того, что закон требует доработки. По словам депутата, все поступившие предложения сведены в единый документ (всего получилось более 300 страниц), который будет проанализирован и положен в основу плана законодательных инициатив. «Таким образом, в режиме конструктивного диалога будут выработаны решения, которые лягут в основу изменений Закона № 44-ФЗ», — поделился намерениями Гетта.

Вместе с тем депутат считает, что в погоне за антикоррупционным ужесточением норм закона нельзя допускать, чтобы усложнялось его практическое применение. «Сегодня в законе о контрактной системе много трудноприменимых норм, которые порой приводят к срыву закупок, — напомнил спикер. — Между тем необходимо помнить, что одна из главных задач Закона № 44-ФЗ — это удовлетворение потребностей заказчиков и соответственно тех людей, за которых мы с вами отвечаем».

Контроль и еще раз контроль

Как известно, одним из факторов, повышающих эффективность закупок, является контроль за всеми этапами закупочной процедуры. По данным ФАС России, одного из кон-

тролирующих органов в этой сфере, количество поступивших в 2016 году по Закону № 44-ФЗ жалоб по сравнению с 2015 годом выросло более чем на 20% и составило свыше 84 тысяч обращений.

Как рассказал заместитель руководителя ФАС **Р. А. Петросян**, нарушения в сфере закона о контрактной системе меняются, трансформируясь в менее формальные и менее процедурные. Основные нарушения со стороны заказчиков, как и прежде, связаны с неразмещением на официальном сайте проектно-сметной документации, установлением избыточных требований к описанию объекта закупки, укрупнением лотов.

Большие перспективы в плане развития контроля антимонопольщики связывают с разработкой информационной аналитической системы, позволяющей в автоматическом режиме выявлять все отклонения в цене в расчете на один миллиграмм действующего вещества. Системный продукт разрабатывается «Ростехом» по поручению Президента РФ. «Новая система по-

Постоянное нормотворчество в области госзакупок является негативной тенденцией. С момента принятия Закона № 44-ФЗ в него было внесено 30 изменений, принято 190 подзаконных актов, из которых в настоящее время действует более ста

зволит в автоматическом режиме выявить все отклонения в расчете на один миллиграмм действующего вещества, — пояснил Петросян. — Если цена одного миллиграмма действующего вещества будет выше средневзвешенной, то мы сразу увидим это и оперативно сможем проверить, не завышена ли цена контракта. Таким образом, будет осуществляться выборочный контроль».

Актуальным вопросом, требующим безотлагательного решения, представитель ФАС считает и перевод закупок в электронный формат. Всем известно, что одной из ключевых проблем контрактной системы является сговор (материал на эту тему читайте на с. 68). Электронные торги, по мнению Петросяна, существенно сужают возможности для сговора, поскольку они предусматривают анонимность подачи заявок. «Коллеги-поставщики слишком поздно узнают друг друга, чтобы успеть сговориться», — полагает спикер ФАС.

ЕИС к электронным закупкам готова, но...

Перевод закупок в электронный формат предполагает готовность ЕИС к столь глобальным изменениям. Вопрос, готова ли информационная система к электронным закупкам, был адресован руководителю Федерального казначейства **Р. Е. Артюхину**. По его словам, ЕИС готова к электронным конкурсам, но с определенного момента времени, а именно с 2019 года. Напомним, что ранее перевод закупок в электронный формат планировался в 2018 году. Перенос сроков еще на один год глава Федерального казначейства объяснил необходимостью обучить и подготовить к изменениям 900 тысяч человек, работающих в госзаказе. «Если при хорошем раскладе в весеннюю сессию поправки будут приняты, то я могу ответственно заявить, что с 2018 года не то что система, все наши уважаемые пользователи будут не готовы к полномасштабному внедрению», — заявил Артюхин. Он также отметил, что новый функционал бывает порой

непонятным, а его внедрение происходит с колес. И чтобы сделать переход максимально безболезненным, глава казначейства предложил перенести старт закупок в электронном виде на 1 января 2019 года.

Кроме сроков перехода на электронные торги, Артюхин обратил внимание еще на одну зону контрактной системы, которая до сих пор четко неурегулирована, а именно исполнение контрактов. «Мы считаем, что необходимо совместно с электронными торговыми площадками и сообществом поставщиков проработать бизнес-процессы, касающиеся электронного активирования, — предложил глава Федерального казначейства. — Акты должны направляться в электронном виде и быть видны на сайте в личном кабинете и поставщиков, и заказчиков». Такие новации, по мнению Артюхина, сферу исполнения контрактов сделают более прозрачной.

Есть претензии у Федерального казначейства и к качеству размещенной информации. «На данном этапе все, что могли, мы структурировали, — отметил глава ведомства. — Но не все можно прописать в нормативно-правовых актах. Например, закупки бензина: примерно треть размещенных извещений о закупке содержат в себе разные наименования этого товара, что очевидно недопустимо».

Прогресс есть

В отличие от депутата Гетта, аудитор Счетной палаты РФ **М. С. Рохмистров**, напротив, считает, что нельзя забывать про антикоррупционные меры закона о контрактной системе. Также аудитор обратил внимание на прогресс в части получения экономии бюджетных средств в рамках контрактации по Закону № 44-ФЗ. «Сегодня экономия составляет почти девять процентов, — сообщил Рохмистров. — 9–12 процентов — это та разумная экономия, которая происходит при реальных конкурентных процедурах. В случае экономии 30–50 процентов, о которой у нас иногда объявляют, целесообразно

говорить о том, насколько справедливо определена Н(М)ЦК? Даже суперконкурентная процедура не может дать таких результатов». По мнению аудитора, определение Н(М)ЦК — это та проблема, которая должна решаться безотлагательно. «Методические рекомендации по определению Н(М)ЦК — это ведомственный акт, который носит чисто рекомендательный характер, — напомнил Рохмистров. — Необязательность их применения приводит к тому, что мы выявляем огромное количество разных способов формирования Н(М)ЦК, и не все они справедливы».

В качестве положительного момента аудитор отметил рост количества обращений со стороны граждан, организаций с жалобами на действия заказчиков, и судебных решений, принятых судами и ФАС в пользу заявителей. «Все это говорит о том, что доверие к системе госзакупок у граждан растет, — полагает Рохмистров. — Там, где нельзя добиться правды, ее не пытаются добиваться».

Негативной тенденцией спикер назвал постоянное нормотворчество в области госзакупок. «С момента принятия Закона № 44-ФЗ в него было внесено 30 изменений, принято 190 подзаконных актов, из которых в настоящее время действует более ста, — отметил Рохмистров. — Мы вышли с инициативой распространить на внесение изменений в контрактную систему аналогичные правила, действующие в отношении Налогового кодекса: все изменения вносить пакетом, а дату вступления их в силу определять не немедленно, а со следующего финансового года». Это будет удобно всем, резюмировал аудитор, ведь частое внесение изменений лишает заказчиков и подрядчиков четкой картины, основы, на которой можно строить свою работу.

Нужно вводить ответственность за неисполнение контракта — такое предложение также исходило от представителя Счетной палаты. «Кроме штрафных санкций, которые тоже не всегда применяются, никакой ответственности за неисполнение контракта не предусмотрено», —

заметил Рохмистров. По его мнению, при неисполнении контракта в реестр недобросовестных поставщиков необходимо включать не только наименование проштрафившейся компании, но и Ф. И. О. директора, бенефициара и сделать обязательным правило — не допускать подобные компании к закупкам.

А вот на взгляд президента Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» **А. С. Калинина**, механизм включения в реестр нужно прописать более детально. «Известны случаи, когда компании по вине заказчика, который менял условия конкурса, не предоставлял вовремя необходимые документы, не исполнив вовремя контракт, попадали в реестр недобросовестных, — рассказал Калинин. — Во избежание подробных ситуаций необходимо четко определить: кто и на каких условиях может внести компанию в данный реестр».

Вперед к смарт-контрактам

Неожиданное направление для развития рынка госзакупок предложил заместитель начальника контрольного управления администрации президента **В. В. Летуновский**. «При развитии контрактной системы принцип цена — качество необходимо сохранить, — считает заместитель начальника контрольного управления президента РФ. — Система (госзакупки) должна трансформироваться в единую информационную платформу, информационное пространство, где будут осуществляться все взаимоотношения между поставщиками, заказчиками и контрольными органами». По мнению Летуновского, построение такой платформы/пространства возможно, например, за счет использования российского блокчейна. В конечном итоге внедрение единой информационной платформы, использование новых цифровых технологий позволит перейти не просто к эффективным госзакупкам и организации контроля по ним, а к так называемым

умным смарт (умным) контрактам. Под смарт-контрактами подразумеваются электронные алгоритмы, которые могут автоматически исполняться при определенных условиях. То есть в случае с госзакупками речь может идти о том, что все транзакционные процессы (внешение обеспечения по контракту, авансирование работ, расчет по договору и т. п.) происходят в автоматическом режиме.

Заслон картелям

Жесткая полемика разгорелась между ФАС России и Министерством здравоохранения РФ в рамках дискуссии, посвященной совершенствованию механизмов закупок лекарственных средств и медицинского оборудования.

По оценкам ФАС, картелизация приобрела крайне опасные масштабы. С июля 2016 года по настоящее время ФАС выявила более 70 картельных соглашений в сфере закупок медикаментов и изделий медицинского назначения.

«Мы проверили более трех тысяч аукционов в 80 регионах страны», — рассказал начальник управления по борьбе с картелями ФАС **А. П. Тенишев**. По словам представителя антимонопольной службы, в России только пять регионов, свободных от картелей. Хотя он тут же предположил: «Возможно, там честные закупки, а возможно, мы просто туда еще не добрались».

Тенишев подчеркнул, что ФАС самостоятельно выявляет сговоры: ни одно ведомство, ни один государственный заказчик, ни один региональный Минздрав, ни одно медицинское учреждение не помогает службе. «Мы несколько раз писали в Минздрав России, но вразумительного ответа так и не получили, — высказался Тенишев. — Видимо, госзаказчиков в сфере здравоохранения такая ситуация устраивает». Он также добавил, что, по его оценкам, картелизация госзакупок в сфере здравоохранения достигает 50%.

За 2016 год ФАС на участников карте-



А. А. Гетта

лей в области здравоохранения наложила 600 миллионов рублей штрафа.

По оценке директора департамента лекарственного обеспечения и обращения медицинских изделий Минздрава России **Е. А. Максимкиной**, коллеги из ФАС продемонстрировали нарушения на 12 миллиардов рублей. В то же время общий объем закупок в здравоохранении составляет 502 миллиарда рублей, то есть ФАС выявлено нарушений на сумму чуть более 2% от общего объема закупок. Как считает Максимкина, картели не носят такой устрашающий характер. «Коллеги из ФАС не привели сегодня признаков картельного сговора. Такой сговор должен доказываться в судебном порядке», — резюмировала представитель Минздрава России.

Как отметил **Н. В. Говорин**, депутат Государственной думы, данная ситуация демонстрирует расбалансировку в работе ведомств. В то же время, по его словам, проблемы, обозначенные ФАС, нужно не просто видеть, а определять их истоки и ставить заслон. «Наша задача как законодателя увидеть, что нам необходимо сделать в области нормативно-правового регулирования, чтобы картельный сговор перестал быть реальностью в России», — уточнил Говорин и выразил надежду на то, что порядок будет наведен.

О. В. ИЗУТОВА

Система госзакупок должна трансформироваться в единую информационную платформу, информационное пространство, где будут осуществляться все взаимоотношения между поставщиками, заказчиками и контрольными органами