

НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ДОЛГОСТРОЯ



БУРКОВ
Александр Владимирович,

эксперт Института им. А.Б. Соловьева, НИУ-ВШЭ

Тот факт, что Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (здесь и далее — 44-ФЗ) подвержен многочисленным правкам и уточнениям, не является новостью ни для одного специалиста. Причины таких корректирующих воздействий, естественно, носят различный характер. Но ни один из законопроектов в сфере закупок не имеет такой трудной судьбы, как законопроект № 623906–6, внесенный группой депутатов Государственной думы Федерального собрания 15.10.2014 г. На официальном

сайте Государственной Думы¹ есть даже отметка времени — 18:40. На вышеуказанном ресурсе есть еще одна информация — «включен в Календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на 21.06.2017». Речь идет о стадии рассмотрения законопроекта во втором чтении. Для 44-ФЗ очень медленный процесс, тем более что предлагаемые изменения касаются вопросов автоматизации процедур открытых закупок (или, если угодно, их электронизации). Попробуем разобраться в причинах трудной судьбы столь полезного начинания.

Пояснительная записка к законопроекту в качестве аргументации необходимости внесения изменений в 44-ФЗ приводит, в том числе, следующую статистику: средний размер экономии денежных

¹ [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(printzp\)?OpenAgent&RN=623906-6&123](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(printzp)?OpenAgent&RN=623906-6&123)

средств заказчиками при проведении электронных конкурсов (опыт корпоративных закупок) составляет 11,8 %, а при проведении бумажных конкурсов (опыт государственных закупок) — 4,9 % (данные ЕИС за неполный 2014 г.). Количество подаваемых заявок на электронный конкурс в 1,8 раза больше, чем на «бумажные» конкурсы (источник информации тот же). Из вышеуказанного сопоставления делается прямой расчет возможной экономии в том случае, «если конкурс по 44-ФЗ станет электронным». 11,8 % – 4,9 % = 6,9 %. Пересчет на объем контрактов упомянутых 6,9 % дает оценочно 72,9 млрд рублей экономии. Тот факт, что правила проведения конкурса по 223-ФЗ (закупки отдельными видами юридических лиц) от правил по 44-ФЗ могут существенно отличаться, при расчетах, видимо, не учитывался.

Счетная палата РФ (заключение № ЗСП-492/14-04 от 10.12.2014 г.) и Правительство РФ (официальный отзыв № 362п-П13 от 27.01.2015 г.) дали в целом положительную оценку законопроекту с учетом ряда замечаний.

Объективная статистическая картина на сегодняшний день (по данным официального доклада о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год) выглядит следующим образом (см. Таблица 1).

Суть комментируемого законопроекта: добровольно, на усмотрение заказчика, перевести упомянутые способы закупок (кроме уже и так электронного аукциона) в электронный формат и проводить их на площадках операторов (по опыту того же аукциона). Правила организации электронного документооборота, аккредитации участников закупок на сайтах операторов электронных площадок, ведения реестров аккредитованных

участников и внесения обеспечения заявок (там, где оно предусмотрено) сходны с современным порядком таких действий применительно к аукциону. Реализуется тот же принцип — «всё у оператора». И временно конфиденциальная информация, и средства обеспечения заявок.

КАК ИЗМЕНЯТСЯ САМИ ПРОЦЕДУРЫ?

1. Запрос котировок.

«Спрос» заказчиков на данную технологию закупок в настоящее время падает. Основных причин, очевидно, две: неторговая процедура закупок имеет ограничение по объему и исторически рассматривается контролерами и аудиторами как инструмент «дробления» объема закупок. В то же время организация запроса котировок с организационной точки зрения (публичное вскрытие бумажных конвертов, аудиозапись и т.д.) стала мало отличаться от конкурса. По сравнению с 2015 г., в 2016 г., количество таких закупок уменьшилось на 9 % (можно предположить, что многие заказчики вместо запроса котировок предпочли провести электронный аукцион — удобно и безопасно).

По новым правилам данная закупка (не дороже 500 000 рублей) будет подразумевать возможность неоднократной подачи ценовых предложений. Решена старая проблема документов-приложений к котировочной заявке.

Очень кратко процедура подачи заявок будет выглядеть так: аккредитованный на электронной торговой площадке (ЭТП) участник подает заявку «в форме двух электронных документов» одновременно. Первый документ — сама заявка, второй документ — ценовое предложение. Подача заявки, в отличие от современного электронного аукциона, не подразумевает наличия у участника денег на счету оператора, так как обеспечения заявки в запросе котировок нет. Комиссия рассматривает

заявки на предмет соответствия требованиям извещения и формирует протокол без наименований участников и, естественно, без цен. В следующий рабочий день происходит подача окончательных ценовых предложений, т. е. участники в течение трех часов могут многократно подавать предложения в режиме online. Потом формируется окончательный протокол и заключается контракт.

В таком формате запрос котировок становится похож на упрощенный электронный аукцион.

2. Конкурс.

Процедура подачи конкурсной заявки выглядит несколько необычно. Подается она в форме трех электронных документов одновременно: предложения об объекте закупки, сведений об участнике и его квалификации, а также ценового предложения.

Сделана специальная оговорка о том, что первая часть не должна содержать сведений об участнике закупки и цене. То есть, если такая информация все-таки в первой части окажется, заявку необходимо отклонить. Очевидно, что практическое применение (или неприменение) этой нормы будет чрезвычайно многообразно.

Комиссия сначала рассматривает и оценивает первые части по качественным и функциональным характеристикам и оформляет соответствующий протокол. Причем в полном объеме протокол будет доступен только оператору ЭТП. Участники могут знать сведения о наименьшей цене и личные показатели по критерию «качество».

Далее, по аналогии с запросом котировок, происходит подача окончательных предложений о цене контракта, т. н. «переторжка». Тоже продолжительностью три часа. Протокол «переторжки» формируется оператором и хранится у него же.

Далее предусмотрено рассмотрение вторых частей заявок и оценка по квалификационным критериям. Это протокол публичен и размещается в ЕИС.

В довершении автоматически формируется итоговый протокол, который подписывается комиссией, где раскрываются ценовые предложения участников и делается итоговый расчет рейтинга каждого участника.

3. Конкурс с ограниченным участием.

По сути, ничем не отличается от конкурса, кроме необходимости представить во второй части заявок дополнительные сведения. Возникает вполне разумный вопрос о необходимости понимания такого способа закупки как отдельного от обычного конкурса.

4. Двухэтапный конкурс.

Востребованность этого способа закупки прекрасно иллюстрируется данными мониторинга, тем

не менее, и для него предусмотрен электронный формат.

На первом этапе участники (пока без обеспечения) подают т. н. «первоначальные заявки». Проводится обсуждение таких заявок, причем «на обсуждении каждой заявки могут присутствовать все участники». Дальше уточняется документация и проводится обычный конкурс по методике, описанной выше.

5. Запрос предложений в электронной форме.

История появления этого способа закупки в контрактной системе сама по себе необычна, так как по своей сути запрос предложений изначально представлял собой конкурс с переторжкой. При этом заказчик не хотел считать свою закупку торгами, поэтому и придумал вместо конкурса «запрос предложений». Известная методология корпоративных закупок. Переторжка чаще всего проводилась в электронной форме. В контрактную систему же данный способ закупки попал именно как исключительно бумажная закупка. Это отчасти объясняет трудности понимания некоторых действий участников и комиссии, которые происходят при практической реализации такой закупки в рамках 44-ФЗ.

Теперь мы можем видеть обратную «электронизацию» бумажной формы. В технической части порядок данной процедуры проще, чем конкурс и запрос котировок.

Описанными выше особенностями новых видов закупок законопроект не исчерпывается. Меняется, например, порядок действий заказчика при несостоявшихся закупках, уточнены некоторые нормы применения правил национального режима и т. д., но обо всем этом будет целесообразно говорить только после того, как законопроект станет законом. Вероятность такого события достаточно велика.

Относительно же долгой процедуры принятия законопроекта можно предположить, что операторы электронных площадок не заинтересованы в увеличении количества процедур запроса котировок. А применительно к запросу котировок такое увеличение, скорее всего, произойдет. При этом поддержка «бесплатных» процедур, скорее всего, не окупится дивидендами от удержания оборотных средств участников конкурсов.

Что касается конкурсных технологий, то очень интересно посмотреть такие закупки на практике. Одно из обоснований появления законопроекта № 623906-6 было то, что его реализация не требует расходования бюджетных средств: все расходы по доработке электронных площадок возлагаются на их владельцев, то есть операторов. Тем интереснее будет посмотреть на процедуру их нового отбора. ■

Таблица 1.

| Способ закупки | Количество извещений, шт. | Объем извещений, млрд руб. | Среднее количество заявок на лот |
|---------------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Электронный аукцион | 1 796 843 | 3 874 784,8 | 3,4 |
| Открытый конкурс | 34 976 | 815 104,4 | 2,7 |
| Конкурс с ограниченным участием | 8 076 | 287 067,8 | 1,9 |
| Двухэтапный конкурс | 65 (!!!) | 548,7 | 5,2 |
| Запрос котировок | 415 842 | 66 345,8 | 2,2 |
| Запрос предложений | 11 156 | 109 227,0 | 1,1 |