**Новый закон о госзакупках будет не намного лучше старого. Мнения экспертов.**

**В пятницу (22 марта 2013) Госдума в третьем чтении примет многострадальный закон о Федеральной контрактной системе, который, в теории, должен исправить все недостатки нынешней системы госзакупок. Но вряд ли это получится - после внесения в текст закона более 500 поправок, он стал до боли напоминать пресловутый 94-ФЗ - действующий закон о госзаказе**

Воровство, бесстыдство и обман - фирменные черты российской системы государственных закупок, что признают сами чиновники и контролирующие их органы. Казна переплачивает втридорога, государство получает некачественные услуги и товары, честный бизнес не может прорваться на перспективный и большой рынок.

Новый закон, который Госдума примет в пятницу в третьем чтении, по твердым заверениям властей, призванный извести все особенности национальных госзакупок, не сильно отличается от старого. После того, как чиновники и депутаты внесли в проект больше 500 поправок, он превратился в тоже, чем был и печально знаменитый 94-ФЗ, - компромисс между прекрасными намерениями и суровой реальностью.

Ключевые элементы архитектуры закона о Федеральной контрактной системе (ФКС,) о которых настойчиво говорили в Минэкономразвития, смягчены, отложены или отданы на откуп правительству, которое по своему усмотрению сможет устраивать общественные обсуждения и выбирать площадки для электронных торгов. Забрать у чиновников деньги тоже не получилось - Казначейство будет контролировать госзакупки, но не будет иметь никакого отношения к деньгам, оборачивающимся на электронных площадках.

**История вопроса**

* В 2005 г. был принят написанный Федеральной антимонопольной службой пресловутый 94-ФЗ, с 2011 г., все закупки стали публиковать на едином сайте.
* Закон постоянно критиковали и чиновники, и бизнес. С одной стороны, документ регулирует только систему размещения заказа, но не контролирует результат и позволяет проводить конкурсы под конкретного поставщика, с другой, по 94-ФЗ очень трудно заказывать, например, произведения искусства или научные разработки, потому что главный критерий выбора поставщика - цена.
* В ноябре 2010 года президент Медведев поручил разработать новый закон. Этим вопросом занялись ФАС и Минэкономразвития, но ведомства не смогли прийти к компромиссу и написали два разных документа. ФАС усовершенствовало 94-ФЗ, министерство написало закон о федеральной контрактной системе, имея ввиду, что закон создаст принципиально новую систему госзакупок полного цикла.
* В правительство в конце сентября 2011 года внесли оба законопроекта - и ФАС, и Минэкономразвития, - на совещании у премьера Путина решение было принято в пользу ФКС. Первое чтение в Госдуме законопроект прошел в июне 2012 года.
* Второе чтение переносилось несколько раз из-за разногласий с кремлевскими юристами. В послании Федеральному собранию 12 декабря Владимир Путин попросил принять закон о ФКС как можно быстрее, в январе 2013 года об этом же депутатов попросил Медведев.

**Между первой и второй**

* Главное изменение, которое вводит Федеральная контрактная система - контроль за госзакупками на всех этапах от планирования до реализации. В отличие от 94-ФЗ, который регламентировал лишь строгую процедуру закупки товаров и услуг, новая система должна была сделать публичными планы госструктур по закупкам на несколько лет вперед и ввести ответственность за результаты торгов, их аудит и приемку.
* После первого чтения законопроект подвергся серьезным изменениям, превратившись в неубедительный компромисс между ФАС, Минэкономразвития, администрацией президента и бизнесом.
* Изменилось даже название закона, теперь он называется "О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

**Контроль и учет**

* Правительство о последней версии закона не только утвердит порядок отбора площадок, но и их число по итогам отбора. Эта норма позволит не допустить "размывания" закупок по неограниченному числу площадок, считает Минэкономразвития.
* Учреждениям культуры, которые всегда испытывали трудности, работая с 94-ФЗ, разрешили использовать конкурс с ограниченным участием (выставлением высоких требований к компании) для реставрации объектов культурного наследия, музейных предметов и музейных коллекций, документов Архивного фонда, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов.
* Двухэтапный конкурс ввели для научных исследований, проектных работ, экспериментов по созданию инновационной продукции и для создания произведения литературы или искусства или их исполнения. При этом ко второму этапу допускаются все желающие.
* Несмотря на слухи, общественное обсуждение не было удалено из закона. Для отдельных закупок оно обязательно. Их перечень устанавливает правительство. Муниципалитеты и регионы смогут включать в этот перечень дополнительные условия закупок. По результатам обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках.
* Общественный контроль в целом осуществляют граждане, общественные объединения и НКО. Они могут направлять свои предложения и жаловаться в правоохранительные органы и суд. В 2014 и 2015 годах обязательное общественное обсуждение закупок проводится в случае, если цена контракта превышает миллиард рублей.
* Можно заключать контракты "жизненного цикла" в случаях, установленных правительством. Цена будет устанавливаться исходя из расходов на поставку, обслуживание, ремонт и утилизацию объекта закупки.
* Открытый конкурс теперь должен проводиться в 20, а не 30 дней. Если он признан несостоявшимся, то срок продлевается сначала на 5, потом на 10 дней при увеличении цены на 10 %. Только после этого можно заключить контракт с единственным участником конкурса.

**Слушать закупки**

Централизовать систему закупок власти хотели, чтобы упростить покупку товаров и услуг для школ, больниц или детских садов на уровне регионов или муниципалитетов. Передача полномочий позволит не проводить множество одинаковых процедур. Ко второму чтению появилось несколько способов централизации:

* Главенствующее учреждение для подведомственных может определять поставщика;
* Оно может выбрать поставщика, заключить контракт и принимать результат;
* Выбрать среди подведомственных учреждений одно или несколько, которые будут определять поставщика или даже заключать контракты и принимать результаты.
* До 1 января 2016 г. централизация закупок является правом органов власти, а с 1 января 2016 г. - обязанностью.
* Бюджетные учреждения также смогут пользоваться законом о закупках госкомпаний (223-ФЗ), если они собираются раздать полученные ими гранты или заработанные деньги, а не средства из казны.
* Регионы и муниципалитеты самостоятельно могут утверждать, как вести планы закупок и что туда включать. Это позволит учитывать специфику регионов, но основа у документации будет единой.
* Изначально все госструктуры должны были расписывать закупки на три года, а теперь и на год - в зависимости от особенностей бюджетного планирования муниципалитетов и регионов.

Контроль закупок

Долгое время стороны не могли решить, кто из ведомств что именно будет контроливать. Планировалось, что это определит правительство дополнительными подзаконными актами, но к итоговому чтению появился такой вариант:

* ФАС отвечает теперь за все законодательство, за исключением контроля, отнесенного к компетенции других органов;
* Федеральное казначейство, финансовые органы регионов и муниципалитетов - за соответствие всех сведений об объемах финансового обеспечения и идентификационные коды закупок,
* Органы внутреннего финансового контроля - за законность исполнения расходов бюджетов, достоверность их учета, обоснование максимальной цены контрактов, применение заказчиком мер ответственности к поставщику, за учет принятых товаров и услуг.
* Государственные органы, "Росатом", органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы ведут ведомственный контроль за заказчиками, а заказчики обязаны контролировать своих поставщиков.

**Ольга Анчишкина, один из авторов законопроекта о ФКС, начальник инспекции по комплексному контролю и аудиту приобретения товаров, работ и услуг для государственных и общественных нужд Счетной палаты**

Между первым и вторым чтением текст закона, действительно, существенно изменился.

Есть утраты: потеряли полноту и замкнутость закупочного цикла, что общеизвестно. Есть приобретения: удалось отчасти интегрировать положения об эффективности закупок, направленности их на достижение конечных целей государственных программ, а не на освоение бюджетных средств. Главное в том, что ФКС состоялась: законодатель согласился с системным и ориентированным на результат подходом к публичным закупкам. Приняв его логику, мы получили шанс впоследствии выправить сложившуюся ситуацию и постепенно, поэлементно достроить нынешние хаотичные покупки до работоспособной системы управления контрактацией.

Мне кажется, преждевременно говорить о централизации. Пока не осуществлено самоопределение по более простым субъектам, к примеру, по заказчику. Кто такой заказчик? Это - субъект бюджетного процесса, получатель бюджетных средств? Если так, то каждый получатель бюджета теоретически имеет право контрактовать миллиарды самым непрофессиональным образом. А нам уже известно, что заключение контрактов - такая же самостоятельная и специфичная профессия, как бухгалтер, к примеру. Где проходит граница между заказчиком и профессиональным закупщиком - контрактной службой (контрактным управляющим). Если мы видим закупщика профессионалом, то зачем расходуем бюджетные средства на специализированные организации, параллельно выполняющие функции заказчика. Если мы укрепляем ответственность закупщика (или заказчика? - пусть кто-то попробует не запутаться), то почему на этапе реализации контракта мы привлекаем банки-агенты, берущие за бюджетный счет полномочия контролю выполнения контракта. Разве способность проконтролировать исполнение контракта не является необходимым условием для обладания правом на его заключение? И можно продолжить… и это только по атомарному понятию заказчик.

Вопросы общественного контроля прямо связаны с определением прав, обязанностей, функций, да и самого состава субъектов контрактной системы. Речь идет об игроках на поле ФКС. Кто нападающий, кто защитник, есть ли судья, и стоит ли вратарь в воротах? Для обеспечения эффективности норм, закон должен исходить и полагаться на понятную и непротиворечивую расстановку. Иначе кто-то из важнейших игроков может оказаться вне игры. Или игра пойдет по типу крикета в "Алисе".

Выскажу личное мнение, как эксперт. На мой взгляд, ряд принципиально устаревших подходов и ненужных формальных технологий из 94-ФЗ, а также из практики поверхностного процедурного контроля за размещением заказов - перекочевал в новый закон. Представляя закон в Государственной Думе, со стороны профильного комитета было отмечено, как много времени ушло у комитета на согласование конфликтных позиций и сколько усилий положено на интеграцию различных мнений. Что ж, комитетом было дано лучшее из возможных описаний сегодняшней конструкции ФКС: все, даже противоречащие друг другу предложения и взаимоисключающие подходы, нашли место в финальной редакции ФКС.

**Александр Строганов, Центр размещения государственного заказа**

Впечатление от прочтения нового варианта закона крайне тяжелое. Наглядно видно, что это результат компромисса заинтересованных сторон. Причем, если Минэкономики оперирует международным опытом в спорах, то ФАС, несмотря на то, что наворотил 94-ФЗ, упорно пытается запихать его в ФКС. Очень мощное их лобби ощущается, они заинтересованы в том, чтобы продолжался бардак.

Во-первых, "рука" ФАС ощущается в статье про антидемпинговые меры. Такого термина вообще нет в российском законодательстве. ФАС это касаться не должно. Их дело - монопольно низкая цена. Все эти меры вокруг демпинга давно решены. Во всем мире нет такого понятия как начальная максимальная цена. И у нас до 94-ФЗ не было начальной цены.

Давняя мечта ФАС о централизации начинает сбываться. Принимали 94-ФЗ, и еще тогда хотели все централизовать, но заказчики оказались не готовы к работе с законом вовсе. Тогда договорились, что можно создать единое министерство с сотней специалистов, но у каждого региона свой подход. Где-то предложенные методы централизации применимы, а где-то нет. Она не должны отдаваться на откуп субъектов и муниципалитетов. Глупо представлять, что деревенские школы проводят закупки сейчас через сайт, им вообще не нужна эта система, и их необходимо оставить в покое. Оговорите порог бюджета, который мелкие образования могут тратить сами по своему желанию.

Возвращается контроль казначейству, что правильно. Но теперь нужно писать тщательно методики контроля. Иначе через полгода все смешается, и начнутся споры между ведомствами или перекидывание ответственности.

Самый большой минус - что средства обеспечения контрактов все-таки оставили у площадок. Там аккумулируется 600 млрд.руб., и это бессовестное зарабатывание на воздухе. Как будто у нас инфляция маленькая и надо ее накрутить. Эта сумма появляется из воздуха и ничем не обеспечена. Но банки свои интересы отстояли, площадки потирают руки.

ФКС и 94-ФЗ срослись, и 94-ФЗ его подавил. Интересы ФАСа пролоббированы сильно, идея ФКС подавлена. Очень много пунктов, которые придется дописывать или дорабатывать, например, ту же отсылку к 223-ФЗ бюджетных учреждений, когда сам он сырой.

**Сергей Габестро, Национальная ассоциация институтов закупок (НАИЗ), портал Fabrikant.ru**

Главное на сегодня изменение в том, что заказчик, если в самом деле настроен на эффективную работу, имеет право проводить ее в электронном виде. Это может реально влиять на эффективность. Конкуренция действительно будет расти, если заказчик того желает.

Площадки, которые работают с государственным заказом, теперь должны будут делиться доходом, полученным от участников заказа, которые заплатили обеспечение. Хотя радоваться этому все равно, что тому, что у соседа корова сдохла. В то же время эти средства останутся у площадок и не будут переводиться в казначейство, но большое количество экспертов выступали противниками этой идеи. Из-за этого возникло много возможностей для коррупционной мотивации заказчиков для того, чтобы они ограничивали конкуренцию. Эти же площадки лоббировали отмену банковских гарантий, но Минэкономразвития удалось отстоять эту позицию. Это прекрасно, так как не придется вымывать их из оборота предприятий и использовать живые деньги.

В целом 94-ФЗ был настроен на то, чтобы выдавливать производственные предприятия с рынка госконтракта. Сейчас есть шанс на исправление ситуации. Это еще не тенденция, но чувствуется озабоченность чиновников по этому поводу.

Тема централизации, создания отдельного закупочного органа крайне важна, но я думаю, в ближайшее время к ней возвращаться не будут. Возможно, потребность в нем появится у Минфина, ФАС, Минэкономики и Казначейства в 2014 г., когда отрасль дозреет до отдельного регулятора. Сама ФКС стала компромиссом между Минэкономики и ФАС, но все равно очень много нового в законе, и, если это и потомок 94-ФЗ, то он намного шире.

**Иван Бегтин, проект OpenGovData.ru, НКО "Информационная культура", Открытое правительство**

С точки зрения общественного контроля, положительный аспект в том, что введен ряд обязательных для обсуждения закупок и контроль со стороны муниципалитетов и регионов, но закон прописывает это крайне недетализированно. Многое будет зависеть от подзаконных актов.

Некоторые опасения вызывает пункт о том, что общественные объединения, осуществляющие общественный контроль, обязаны сохранять конфиденциальность информации, которую они получили в ходе контроля. Также есть некие риски в том, что НКО можно обжаловать через суд результаты торгов. Это может привести к тому, что появится большое количество некоммерческих организаций по контролю за госзаказом, которые захотят шантажировать и участников, и поставщиков.

Проводить обсуждение дорогих закупок чуть меньше, чем совсем бессмысленное занятие. Дело в том, что все крупные, да и некрупные контракты проходят сложную систему согласований вплоть до правительственных комиссий, их ТЗ визируется на уровне замминистров. И что же - после того, как замминистр заверил, отменять? Тогда и его самого уволить надо. К тому же все закупки от миллиарда очень сложные, там очень узкий рынок, и их отмена - это всегда либо популизм, либо борьба кланов, но чаще второе. Большинство граждан просто не понимают их.

Крайне нужная поправка, которую давно ждут, касается централизации. Идея шла от регионов, чтобы закупки школ делать от департаментов образования, а на саму школу снизилась нагрузка. Централизация потребует сокращений в подведомственных учреждения и рост штата в органах власти, поэтому до 2016 года продлен переходный период.

Переживать за электронные площадки, которые теперь должны возвращать прибыль участникам торгов, не стоит. Они имеют много других возможностей для заработка. Во-первых, у них большие базы данных. Во-вторых, необходимо вернуть оплату за проведение аукциона. В-третьих, зарабатывают не площадки, а банки, и из-за этого среди площадок и конкуренции у нас сейчас де-факто нет. Вместо них есть банки, которые ими прикрываются.

Ко второму чтению законопроект о ФКС стал в каких то вопросах удобнее, вроде долгосрочных контрактов или высокотехнологических закупок, если они все таки будут прописаны и приняты. Идентификационный код - это тоже правильно и удобно. Он нужен для уникального определения закупок во всех госсистемах, это позволяет унифицировать их ведение и удобным образом ссылаться.

В то же время серьезные минусы в законе все еще остаются. Во-первых, у ФАС остались полномочия по регулированию. Все еще отсутствует системный подход к регулированию субконтрактов, отсутствует увязка с электронным бюджетированием. В целом документ все еще слабый.

**Александр Бойко, Электронная торговая площадка B2B-Сеnter**

Было бы правильно все-таки передавать финансовое обеспечение участников торгов Федеральному казначейству. Операторы к этим деньгам никакого отношения не имеют и не должны их хранить. Это дано им на откуп за то, что цены процедуры проведения торгов очень низкая. Они по идее не имеют право использовать залоговые деньги в обороте - ни размещать, ни продавать.

Обобщая, можно сказать, что ряд поправок в целом целесообразны, но сами по себе недостаточны, поскольку не разрешают ключевые проблемы госзаказа: личную ответственность чиновников за эффективность закупок, расширение инструментария, в том числе электронного при проведении закупок. А также нет в законопроекте критерия оценки эффективности закупок.

С точки зрения бизнеса законопроект существенно не изменился. Потому что в нем не предлагаются новые механизмы, облегчающие доступ малого и среднего бизнеса к торгам (за исключением введения норматива о 15% доли участия малого бизнеса).

Мне кажется целесообразным перевод большинства закупочных процедур в электронную форму, что повышает прозрачность торгов и возможности контроля. В начале обсуждения законопроекта было много сторонников электронной формы проведения закупок. Жаль только, что в качестве единственного электронного способа все еще фигурирует электронный аукцион, который так и будет проходить на пяти отобранных площадках.

**Кирилл Степанов, Департамент развития федеральной контрактной системы Минэкономразвития России**

По вопросу ограничений при отборе электронных площадок мы получили замечание от правового управления администрации президента, по которому необходимо установить критерии для отбора будущих операторов электронных площадок. В настоящее время работают те площадки, которые были отобраны на основании приказа Минэкономразвития. С ними было заключено соглашение, в котором содержатся функциональные и технологические требования.

В рамках законопроекта о ФКС мы поднимаем уровень принятия решений о ФКС до правительства. Оно будет устанавливать порядок и условия отбора новых операторов, а в рамках установления этого порядка и формы отбора и будут установлены критерии под задачи ФКС. Было предложение установить критерии на законодательном уровне, но жизнь меняется, и требования тоже меняются. У правительства теперь будет возможность гибко подойти к этому отбору.

**Ирина Кузнецова, Институт по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд**

Произошло кардинальное сближение законопроекта с 94-ФЗ, а с учетом что и в первом чтении закона процедуры закупок являлись абсолютной калькой с 94-ФЗ, доказавшего свою неэффективность, говорит о том, что через 5 лет снова будет кто-то писать закон о госзакупках.

Принципиально важные изменения по субъектам, на которые распространяется действие закона - теперь это и бюджетные учреждения. Принципиально важно ограничение случаев применения запроса предложений, он фактически из повторной конкурентной процедуры в случае несостоявшихся торгов превратился в способ закупки, доступный немногим и в очень ограниченных случаях. Третье принципиальное откровение - ведомственная централизация, во-первых, уже проходили в Советском Союзе, во вторых, будет обратный эффект - никакой экономии на объеме, огромные транзакционные издержки, поставщики, которые поставляют потребителю товары, которые не соответствуют потребности. В общем все огрехи госснаба, дублированные по количеству ведомств.

Антидемпинговый механизм - полтора обеспечения контракта - снизит и так невысокую конкуренцию, что тоже не вызывает восторга, но не уберет однодневок и рейдеров - они все равно об истинном объеме издержек контракта не подозревают, им и демпинг и полтора обеспечения - все будет "в кассу".

Общественный контроль в таком варианте можно было и не писать - так как он регулируется и иными законами (например об общественных организациях)

**Антон Емельянов, генеральный директор ОАО "Единая Электронная Торговая Площадка"**

Новый законопроект касается практически всех больных точек 94-ФЗ. Он крайне эффективно прорабатывает механизмы и предоставляет больше инструментов заказчику, при этом не теряя в процедурной части, не создает новых дыр, но создает много больше степеней свободы для проведения закупок. В целом, что касается правок, то законопроект стал лучше и открывает значительные перспективы для повышения качественной конкуренции в отрасли. Если 94-ФЗ уже в конце своего срока начал создавать много мнимой конкуренции, то ФКС призван исправить данную ситуацию и повысить долю вывести качественной конкуренции.

На нашей работе принятый во втором чтении законопроект отразится исключительно положительно, а именно потенциальным расширением бизнеса площадки. На данный момент сфера нашего бизнеса была ограничена только одним типом процедур, которая не является эффективной в ряде отраслей. ФКС позволит нам проводить много больше типов процедур, что априори обозначает увеличение доли присутствия на рынке и расширение бизнеса в целом.

Например конкурсы, которые мы не могли проводить ранее. После принятия закона и вступления его в силу мы сможем привлечь на площадку значительную часть рынка госзакупок на конкурсной основе, соответственно с новыми финансовыми вливаниями.

Что касается вопроса о возвращении части средств с прибыли от финобеспечения участников торгов, то это абсолютно справедливо. Фактически ФКС вывод закупочные процедуры на новый уровень, а именно переводит процесс закупочной деятельности к более рыночной модели. Закон фактически перераспределяет тарифную сетку площадок. Вполне возможно повышение тарифов, но при этом дивиденды (часть прибыли) будет возвращена участникам.

22 марта 2013

Источник: <http://www.finmarket.ru/z/nws/hotnews.asp?id=3267147>