

Оценка поправок, вступающих в силу с 1 июля 2019 года.

В настоящее время на рынке государственного заказа можно выделить следующие основные проблемы:

- Низкая конкуренция на торгах;
- Недоверие поставщиков к рынку государственного заказа. На данный момент контрактная система непривлекательна для участников, участие в определенной доли торгов нерентабельно (заниженная НМЦк, издержки);
- Законодательство (избыточное регулирование и постоянные корректировки).

Одной из основных задач перед контрактной системой на ближайшие годы стоит уменьшение доли единственного поставщика. Однако, оценивая весь объем принятых поправок в течении 2019, можно сказать, что процесс закупки как для Заказчиков, так и для Поставщиков усложняется. Тем самым снижая уровень доверия, ограничивая конкуренцию, неся в себе риски осуществления неэффективных закупок за счет уменьшения сроков их проведения.

Упрощение процедуры планирования и сокращение сроков процедуры.

В результате реформы по планированию закупок уберут план-закупок. В план-график можно будет вносить изменения за 1 день, изменения коснутся и сокращения сроков проведения процедур как «коротких», так и «длинных» аукционов, сократятся сроки рассмотрения заявок. Все эти поправки несут в себе риски снижения конкуренции и осуществления неэффективных закупок в виду отсутствия информированности потенциальных участников о запланированных торгах госзаказчиками, времени на подготовку у поставщиков к участию в госзакупках. К тому же, ситуация усугубляется нестабильной работой ЕИС, по данным Счетной палаты проведение регламентных работ составило 20% времени.

Увеличение доли единственного поставщика.

У заказчиков появилось право заключить контракт с единственным поставщиком, если в ходе проведения запроса предложений не поступило ни одной заявки или ни одна из них не была допущена, или в ходе проведения любой конкурсной процедуры дважды не поступило ни одной заявки. Это может увеличить долю закупок с использованием непрозрачных схем.

Так же увеличен ценовой порог по проведению закупки у единственного поставщика. Это значит, что неконкурентных процедур по закону ФЗ №44-ФЗ станет еще больше.

Увеличение порога малых закупок влечет за собой вывод из публичной сферы еще большего объема финансовых средств государства. В целях минимизации рисков и финансовых потерь, регулирования и контроля закупок малого объема целесообразно развивать инструмент автоматизации и цифровизации «Электронный магазин для малых

закупок», способствующий увеличению прозрачности и эффективности данных трат. Средний процент экономии с помощью данного инструмента равен 9,68%.¹

Использование инструмента «Витрина малых закупок»	Доля %
Есть	51,85
Отсутствует	33,33
В пилотном режиме	7,41
Московский портал поставщиков	7,41

Эффективна ли на Ваш взгляд как механизм своя "Витрина малых закупок"?	Доля %
1	3,70
2	3,70
3	16,67
4	22,22
5	53,70

Развитие сектора малых закупок в перспективе может стать серьезным драйвером упрощения доступа участников к рынку государственных закупок, развития сектора микро и малых предприятий. Если оценить мировую практику, то в большинстве стран государственные закупки регулируются от ценовых порогов в 6-7 млн. рублей. Поэтому увеличение порога малых закупок целесообразно только с обязательным использованием технологий «Электронный магазин», что могло бы стать очередным элементом развития экономики страны и так долго ожидаемым процессом упрощения закупочных процессов.

Дополнительные расходы и издержки.

Для предпринимателей важно прежде всего снижение финансовой нагрузки. Некоторые поправки позволяют это сделать, опытные представители СМП будут освобождены от обеспечения контрактов. Но в общей массе данные поправки никак не исправляют ситуацию с непривлекательностью государственных торгов для представителей бизнеса в виду больших издержек, а именно обеспечения заявок и контрактов, изъятия обеспечения заявок, введения спец счетов и комиссий банков, комиссий самих ЭТП, штрафов, судебных издержек, как следствие оплаты нотариальных услуг.

Динамичность изменения законодательства ведет к дополнительным издержкам на дополнительное образование Заказчиков и Поставщиков, оплату услуг специализированных организаций. Представители бизнеса неспособны самостоятельно отслеживать даже самые важные из изменений. Как следствие, одной из самых распространённых причин низкой конкуренции является отклонение заявки участника как раз по причине содержащихся в ней ошибок. Это связано с особенностями частного бизнеса: в тендерном отделе таких компаний всего один специалист, который как правило совмещает должность, такие специалисты не обладают достаточным количеством времени и знаний, чтобы качественно следить за постоянно меняющимся законодательством. Также необходимо отметить, что вводимые поправки подразумевают, что обеспечение каждой третьей отклоненной заявки уйдет в бюджет.

¹ По данным опроса уполномоченных органов на проведение закупок в регионах участниках проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок» в 2018 году.

Неструктурированная форма информации в ЕИС (например: отсутствие связей с типовыми контрактами, информации об участниках конкурсных процедур и т.д.) влечет за собой формирование недостоверных сведений, что является затруднением для аналитических проектов в сфере закупок и для проведения аналитики закупок Поставщиками, которые нуждаются в ней с целью получения полной информации в конкретной сфере торгов и её применения для подготовки к участию в процедурах.

Например, аналитика по поставщикам в рамках работы над проектом «Национальный рейтинг прозрачности закупок» позволяет выявить следующие теоретические признаки сговора между заказчиком и поставщиком:

- Устойчивые пары Заказчик-поставщик;
- Аффилированный участник постоянно участвует в торгах определенного Заказчика для поднятия уровня относительного уровня конкуренции;
- Стабильный список участников на торгах Заказчика;
- Заказчик часто отклоняет заявки прочих участников;
- Минимальная экономия в ходе торгов;
- У Заказчика много заключенных контрактов с одним участником без проведения конкурсных процедур.

На данном этапе развития цифровой площадки ЕИС в разрезе ФЗ №223-ФЗ отсутствует возможность структурированной выгрузки Участников торгов для формирования Рейтинга поставщиков.

ЭТП.

Операторы ЭТП должны будут вести свой Реестр участников. А при наличии дополнительных требований к участникам закупок, документы, подтверждающие соответствие участника дополнительным требованиям, будут размещаться в личном кабинете участника. Оператор ЭТП будет обязан рассматривать эти заявки на предмет соответствия правильности документов. Непонятен механизм работы данной проверки сотрудниками ЭТП, так как подразумевается только техническая сторона – наличие нужных и актуальных документов и их электронная подпись. Данные поправки несут не только лишние издержки для Операторов, но и риск несоответствия прикрепленных документов действительности, и как следствие потенциальный допуск до торгов компаний не обладающих нужными компетенциями для обеспечения выполнения необходимых работ.

Строительные работы.

Для контрактов на выполнение строительных работ появится возможность изменения объема и срока работ не более, чем на 30%. Сейчас стоимость контракта можно увеличить только на 10%. Ранее, по оценкам аналитического центра проекта НРПЗ, дисконт полученный в ходе проведения строительных торгов не превышал 10% и как правило возвращался победителю в ходе исполнения работ.

С 1 июля, если строительный контракт будет расторгнут в одностороннем порядке с включением победителя в Реестр недобросовестных поставщиков, то заказчику разрешат заключить сделку с участником №2 без проведения новых торгов и при условии его

согласия. Но зачастую «достраивать» за первым участником стоит дороже и сложнее, чем делать работу первым, что ведет к перерасходу бюджетных средств.

Данные поправки могут привести как к некачественному и недобросовестному выполнению строительных работ, так и к умышленному увеличению срока и бюджета на исполнения контракта.

Жалобы.

Поправки, вступающие в силу с 1 июля, направлены на пресечение злоупотребления необоснованным обжалованием процедур. Однако, данные поправки исключают возможность осуществления общественного контроля общественными объединениями и объединениями юридических лиц.

Вывод

Грядущие изменения затрагивают практически все виды и этапы закупок: ЭА, закупки у единственного поставщика, сокращаются сроки рассмотрения документации, требования к документации, особенности финансирования закупок, заключения контрактов, процедуры обжалования в ФАС и судах, антидемпинговые меры, отменяются некоторые документы планирования и документы, которые раньше были обязательными для участия в торгах и так далее.

К сожалению, принимаемые поправки лишь увеличивают скорость и оперативность проведения закупочных процедур для удовлетворения нужд государственных и муниципальных заказчиков, но не способствуют уменьшению доли единственного поставщика, рисков осуществления непрозрачных схем и выводу в публичную сферу малых закупок.

Как следствие, данные поправки еще раз снижают уровень доверия и привлекательности государственных торгов, тем самым снижая уровень конкуренции.

Подводя итог, организационный комитет проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок» согласен с отрицательной оценкой Счетной палаты национального рынка закупок ТРУ для государственных и муниципальных нужд с точки зрения урегулирования законом и качества применяемых поправок. В результате проведения непрерывного мониторинга массива государственных и корпоративных закупок на предмет прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств, аналитический центр проекта считает целесообразным развитие поправок, позволяющих увеличить уровень конкуренции, снижения издержек и повышения уровня доверия к государственным закупкам.

В октябре 2018 года организационный комитет проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок» подвел итоги опроса уполномоченных органов на проведение закупок для государственных нужд регионов участников проекта с целью выявления наиболее распространенных тенденций рынка государственных закупок и их причин.

В данном документе представлены выжимки из данного исследования в качестве дополнительных материалов оценки поправок к ФЗ №44-ФЗ, вступающих в силу с 1 июля текущего года.

Почему на Ваш взгляд большое количество контрактов заключается в результате несостоявшихся торгов	Доля%
Низкий уровень конкуренции	33,95
Сговор поставщиков	19,4
Искусственное ограничение допуска к участию в торгах	8,73
Низкий уровень квалификации со стороны специалистов участника в сфере закупок	7,76
Территориальная особенность	5,82
Некорректное формирование требований к участникам торгов	4,85
Несостоявшиеся торги приходятся на неконкурентные рынки	4,85
Недостаток информации о торгах	3,88
Заниженные НМЦК (Низкая рентабельность)	2,91
Объемы закупок по контрактам незначительны	1,94

Как Вы считаете, почему на спецторгах только среди субъектов СМП не увеличивается уровень конкуренции?	Доля%
Не интересуют заказы без предоплаты	22,2
Большая сумма обеспечения заявки/контракта	17,76
Субъекты СМП не знают ФЗ № 44-ФЗ	15,54
Сложность в оформлении документов	12,21
Заказчики задерживают оплату по контракту	9,99
Указываются нереальные (заниженные) сроки исполнения контракта	8,88
Жесткие требования к срокам и качеству исполнения контракта	7,77
Несвоевременно находят информацию о размещении заказа	7,77
Объемы заказа по контрактам незначительны и не вызывают интереса	7,77
Поставщики не видят смысла в участии так как думают, что лоббируются интересы определенных участников	7,77
Поставщиков не устраивает начальная цена контракта	3,33
У поставщиков нет необходимости в привлечении дополнительных заказов	2,22