

ДОКЛАД

О ПОСЛЕДСТВИЯХ АУКЦИОННОГО КРЕНА СИСТЕМЫ-ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕРАХ ПО ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЮ

Москва, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
13 НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ АУКЦИОННОГО КРЕНА СИСТЕМЫ ЗАКУПОК РФ.7	
МЕРЫ ПО ПЕРЕЗАГРУЗКЕ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК РФ.....	24

ВВЕДЕНИЕ

Принятие в 2013 г. Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг в сфере государственных и муниципальных нужд» (далее- №44-ФЗ) стало большим шагом вперед по сравнению с ранее действующим №94-ФЗ. Дальнейшее совершенствование законодательства о закупках в части регулирования закупок госкомпаний и естественных монополий, стимулирование закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - МСП) введения специальных инвестиционных (СПИК) и офсетных контрактов, принятие ряда постановлений Правительства РФ в целях стимулирования закупок отечественной продукции только отчасти позволило превратить контрактную систему в инструмент активной государственной экономической и промышленной политики. По степени электронизации системы закупок Россия опережает не только страны с сопоставимым уровнем развития, но и многие развитые страны.

Тем не менее, сложившаяся система закупок не отвечает интересам государства и налогоплательщиков, добросовестных заказчиков и поставщиков, характеризуется высокими коррупционными рисками, крайне неэффективной системой контроля, колоссальными издержками, что нивелирует выгоды от электронизации и значительно снижает эффект от принимаемых Президентом и Правительством мер. Более того, система закупок противоречит мировому опыту, практике регулирования, принятой в развитых странах, положениям экономической науки, а зачастую и здравому смыслу. Сложившаяся система не только не позволит реализовать приоритетные национальные проекты, но и, по нашему мнению, является существенным тормозом на пути модернизации страны, развития современных производств, одним из элементов, удерживающих Россию в качестве сырьевого придатка.

Должностными лицами, оказавшими существенное влияние на ее формирование, не отрицается, что сложившаяся в России система не имеет аналогов в мире¹, творцы нашей системы госзаказа не скрывали, что создают уникальную, нигде более в мире не существующую систему². На наш взгляд, именно отказ от мирового опыта, лучших практик коммерческих закупок является не достоинством, а главным недостатком существующей неэффективной системы. Причем, предлагаемые регуляторами системы госзакупок – Министерством финансов России (Минфином) и Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) в 2019 г. меры способны не улучшить, а лишь усугубить сложившуюся ситуацию.

Ключевыми особенностями системы закупок, которые определяют ее недостатки, являются:

1. Аукционный крен. Главным способом закупки (на него приходится 60%, причем эта доля имеет тенденцию к росту, а согласно предложению Минфина и ФАС России, может вырасти до 90-100%) является обратный аукцион, или редукцион³. При этом,

¹<http://fas.gov.ru/press-center/fas-in-media/detail.html?id=7658>

²<https://rg.ru/2010/11/30/goszakaz.html>

³<http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/07/Goszakupki.pdf>

что в госзакупках развитых стран и коммерческих закупках он практически не используется. Аукцион является эффективным способом продажи (использование аукционов при реализации имущества банкротов, государственного и муниципального имущества, участков недр, радиочастот и т.д. можно только приветствовать), но не закупки. Закупщикам США рекомендуется крайне осторожно использовать обратный аукцион, либо не использовать его вообще⁴. Директивы ЕС предписывают странам-членам полностью отказаться от способов закупки, где единственным критерием является цена⁵. Главной проблемой аукциона как способа закупки является то, что торги ведутся по одному критерию – цене. Это значит, что все остальные неценовые характеристики товара (работы, услуги) должен подробно описать заказчик (чиновник, сотрудник бюджетного учреждения, государственного предприятия, госкорпорации и т.д.) в техническом задании (ТЗ) и аукционной документации (АД). При этом он не может и не должен быть специалистом во всех закупаемых товарах (работах, услугах). Соответственно, возникает своеобразная **порочная дилемма госзаказчика**⁶ – либо подготовить ТЗ и АД самому, либо обратиться за «содействием» к специалистам. Выбор первого означает рост издержек проведения аукциона, но не гарантирует качественной и адекватной подготовки документов – наоборот, как показывает практика, почти гарантированно обеспечивает победу поставщика некачественного, некондиционного товара, работы и услуги, которая оказывается ненадлежащим образом. Выбор второго в нынешнем законодательстве почти всегда является нарушением (преступлением), наиболее адекватное содействие в подготовке ТЗ и АД окажет не кто иной, как потенциальный поставщик, вследствие чего условия аукциона будут «заточены» под него, а торги превращаются в профанацию. При этом второй вариант означает выбор «проверенного и своего» поставщика, а значит решает для госзаказчика проблему поставки некачественного товара и зачастую выгоден для него лично. Вот почему, по нашим оценкам до 60% аукционов (как правило, крупных) проходят по второму варианту, то есть «заточены» под одного поставщика, и соответственно 40% аукционов (как правило, мелких) – по первому, где часто побеждает некачественная продукция.

Таким образом, в обоих вариантах аукцион показывает свою неэффективность как способа закупки, и ни каталог, ни ГОСТы не способны решить проблему порочной дилеммы госзаказчика. Далее в докладе будет показано, что аукцион помимо этого, ведет к еще целому ряду негативных последствий:

- монополизации, а не развитию конкуренции (победитель аукциона получает всё, остальные вынуждены уйти с рынка, а зачастую из бизнеса);
- завышению цен, а не их снижению, как планировать создателями аукционного крена (начальную цену определяет покупатель-госзаказчик, что является нонсенсом с точки зрения экономической науки и крайне коррупциогенно)

4 М. Линдерс, П. Джонсон, А. Флинн, Г. Фирон, Управление закупками и поставками, М., 2007.

5 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522846869238&uri=CELEX:32014L0024>

6 Здесь и далее под госзаказчиком мы будем понимать и государственных, и муниципальных заказчиков, т.е. всех работающих по №44-ФЗ.

- росту расходов бюджета и издержек заказчиков (подготовка ТЗ и АД, выполнение сложных процедур требует персонала и средств, проведение торгов при закупке ниже 5-10 млн. руб. неоправданно, т.к. издержки проведения будут выше даже потенциальной экономии, в то время как сейчас в РФ аукционы проводятся зачастую ниже порога мелкой закупки);
- распространению сговоров (при числе участников аукциона менее 6 сговор почти неизбежен, т.е. тогда нужно проводить иные способы закупки, но ФАС и Минфин настаивают на проведении аукционов);
- вытеснению из системы госзакупок отечественных производителей, которые не способны конкурировать только по цене, например, с азиатскими поставщиками, но вполне конкурентоспособны по соотношению «цена-качество»;
- распространению фирм-однодневок, недобросовестных участников и даже аукционных роботов (для имитации конкуренции в случае выбора варианта «заточки» необходимы участники- аффилированные компании, а сложные процедурные правила создали класс посредников, умеющих выигрывать тендеры и договариваться с регулятором).
- искажению других способов закупки – под влиянием аукционного крена при конкурсе ограничено использование неценовых критериев (в то время как ЕС ограничивает использование ценовых), то есть конкурсы превращаются в аукцион-лайт, такой эффективный способ, как ценовые конкурентные переговоры⁷ запрещен по №44-ФЗ, запрос предложений (один из основных способов в госзакупках развитых стран) Минфин также предлагает запретить. В результате большое число искусственно проведенных аукционов признается несостоявшимися, вторым по важности способом стала закупка у единственного поставщика⁸.

2. Процедурный контроль вместо контроля денег и результатов. Процедурный контроль, осуществляемый ФАС России в рамках №44-ФЗ, не имеет аналогов в мире, то есть противоречит мировому опыту. Наш анализ показал, что процедурный контроль генерирует отрицательную селекцию, т.к. большее число жалоб подаются в ФАС России по мелким, более конкурентным торгам с большим числом участников с большим снижением цен⁹. Соответственно, мелкие и более конкурентные торги чаще оспариваются ФАС России. Постоянные ужесточения и усложнения требований к заказчикам в части составления планов, планов-графиков, размещении информации в единой информационной системе (ЕИС) избыточны и абсурдны по крайней мере для мелких закупок¹⁰, обилие мелких штрафов за процессуальные нарушения, не несущие общественно опасного вреда при недостаточном внимании к пресечению финансовых нарушений и недостижения результатов создают ложные стимулы для

7 Нельзя согласиться с мнением ФАС России, что этот способ является коррупционным – современные средства видео- и аудио фиксации позволяют снять коррупционные риски при конкурентных переговорах. Наоборот, аукцион способствует и, к сожалению, зачастую прямо подталкивает заказчика к коррупционным сговорам с потенциальным поставщиком.

8 Подробнее см приложение.

9 Подробнее см. приложение.

10 в ЕИС размещается информация даже о закупках на сумму до 100 тыс. руб., включая закупки на 5 тыс. руб., см. например <https://clck.ru/EdRp2>

заказчиков, а согласно новой поведенческой экономике – легализуют нарушения и «убивают» моральные стимулы закупщиков. Но самое главное – сильный процедурный контроль при фактически полном отсутствии финансового контроля и контроля за результатами легализует коррупцию – ведь теперь не так важно, что закуплены товары по ценам кратно превышающим рыночные, детям в школу поставлено просроченное питание, детский отдых оказала сомнительная фирма, и дети погибли, или проведены ненужные работы по ежегодному ремонту дороги и замене бордюров, или миллиарды ушли на создание неких «информационных систем» и никому ненужных сайтов – главное, процедура соблюдена, к процедуре у ФАС России претензий не было!

3. Искусственные запреты на лучшие коммерческие практики. Действующая система закупок запрещает такие эффективные способы, как ценовые и конкурентные переговоры (в результате, например, при закупке у единственного поставщика госзаказчику запрещено провести с ним переговоры и договориться о скидке, закупка идет по максимальной цене), а теперь в планах Минфина и ФАС России запретить запросы предложений. Запрещена покупка биржевых товаров на бирже и переторжка¹¹, которая могла бы привести к экономии бюджетных средств. Запрещено определять не одного, а нескольких победителей тендера, что могло бы поддержать конкуренцию.

4. Имитация конкуренции, ведущая к монополизации в интересах «королей госзаказа». Конкуренция понимается исключительно как число участников закупки, что является зачастую свидетельством завышенных цен, участия аффилированных компаний и «аукционных» роботов. При этом, упускается из виду долго- и среднесрочные последствия проведенных аукционов на состояние производства и конкуренции в соответствующих отраслях. Под экономией бюджетных средств понимается разница между НМЦК и ценами контрактов, при этом первые могут быть многократно завышены по отношению к рыночным. Не принимается во внимание необходимость повторной закупки вследствие того, что победитель аукциона поставил некачественный или вообще ненужный товар. Не учитывается необходимость повторной закупки вследствие того, что товар пришел в негодность. Не делается расчет издержек закупок в целом, аукционного крена и процедурного контроля в частности.

5. Отрицательная селекция и депрофессионализация закупщиков дополняет отрицательную селекцию процедурного контроля и отрицательную селекцию выбора поставщиков в ходе аукционного крена. Число занятых в закупочной отрасли приближается к 1 млн. человек, что сопоставимо с численностью МВД или Вооруженных сил страны. Профессиональная подготовка в области закупок нацелена на изучение процедуры, в результате огромные ресурсы тратятся на подготовку сомнительного качества специалистов, не являющихся ни юристами, ни экономистами, ни отраслевыми специалистами.

¹¹ В ограниченном виде переторжка введена в №44-ФЗ для запросов предложений и некоторых видов конкурсов, не являющихся основными способами закупки.

В целом издержки аукционного крена контрактной системы и процедурного контроля составляют не менее 2 трлн. рублей ежегодно, и это без учета негативного эффекта на развитие экономики, промышленности и конкуренции, а также и коррупционных издержек. К сожалению, действующая политика направлена не на устранение вышеуказанных недостатков и издержек, а на их поддержание и распространение на другие регулируемые закупки¹², в нынешних условиях – на экономику в целом.

13 НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ АУКЦИОННОГО КРЕНА СИСТЕМЫ ЗАКУПОК РФ

Рассмотрим более подробно анализ последствий аукционного крена системы госзакупок РФ.

1. Аукционный крен системы закупок РФ противоречит мировому опыту и практике госзакупок развитых стран. Если в России доля аукционов¹³ в госзакупках составляет 60-70%¹⁴, то в развитых странах она близка к нулю¹⁵. Более того, п. (90) директивы ЕС №2014/24/EU от 26.02.2014¹⁶ (далее – директива ЕС) гласит, что для стимулирования ориентации на качество странам-членам ЕС рекомендуется исключать использование в госзакупках таких способов, где единственным критерием является цена, то есть в первую очередь аукционов. При этом, эксперименты с аукционами в госзакупках проводились в некоторых развитых странах, включая США, однако не получили большого распространения. Эксперты, продвигающие тему аукционов в госзакупках, не нашли поддержки у себя дома, и стали проповедовать свои оторванные от жизни идеи в странах третьего мира и, к сожалению, в Россия.

На сайте Национального бюро экономических исследований - крупнейшей базе научных работ по экономике, не удалось найти ни одного исследования по аукционам в госзакупках¹⁷. Более того, даже в учебниках для закупщиков США¹⁸ указано, что аукционы могут применяться только в крайних случаях, когда покупатель должен иметь самое четкое представление о спецификации товара, его технологию, логистику поставки и т.д. Покупатель должен знать и понимать рынок товара¹⁹ (очевидно, что эти условия практически никогда не соблюдаются при проведении аукционов в России). При этом аукцион можно проводить, только если число поставщиков составляет от 3 до 6, если число их больше 6 или меньше 3, проводить

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

13 Корректнее называть используемые в №44-ФЗ аукционы редукционными или обратными аукционами

14 https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/1_monitori_44.pdf

15 <https://www.bicotender.ru/info/fk.html>

16 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522846869238&uri=CELEX:32014L0024>

17 <http://admin.nber.org/>

18 М. Линдерс П. Джонсон, А. Флинн, Г. Фирон, Управление закупками и поставками, М., 2007

19 Там же, сс. 136-138.

аукцион ни в коем случае нельзя²⁰. В России же госзаказчики вообще не знают, сколько будет участников аукционов, более того, определение конкретных участников будет расценено контрольными органами как нарушение.

Наконец, американские авторы указывают, что аукцион в госзакупках связан с колоссальными этическими рисками, рисками мошеннических схем, которые сложно предотвратить, они разрушают репутацию и взаимоотношения между поставщиками и заказчиками, аукцион требует значительных временных и финансовых ресурсов на его подготовку, а к экономии средств не ведет, для этого лучше использовать конкурентные переговоры²¹ (способ запрещен в РФ из-за позиции ФАС). В результате, по меткому замечанию авторов, опытные заказчики аукцион не используют²².

Директива ЕС, рекомендуя странам-членам запрещать способы закупки, где единственным критерием является цена, в статье 35 допускает проведение электронного аукциона. Но здесь нет противоречия. Анализ Директивы ЕС показывает, что процедура аукциона в корне отличается от того, что происходит в системе закупок РФ. Во-первых, европейскому заказчику даётся право проводить электронный аукцион, а не вменяется обязанность, как в РФ. Во-вторых, Директива ЕС указывает перечень продукции, по которой проводить аукцион совсем не рекомендуется (работы, товары с высокой долей интеллектуальной собственности, дизайн и т.д), в то время как в РФ устанавливается список товаров, по которым проведение аукционов обязательно. В-третьих, аукцион, согласно Директиве ЕС, может проходить как по одному критерию – цене, так и по цене и другим критериям. Другими словами, под аукционом Директива ЕС понимает то, что в РФ называется конкурсом (выше мы уже отмечали, что формализация критериев и завышенное значение цены превратили конкурсы в системе закупок РФ в аукционы-лайт). В-четвертых, и это самое главное, аукцион проводится после совместной с поставщиками выработки условий, которое происходит в рамках «рамочного соглашения»²³. По сути, в ЕС аукцион является не самостоятельной процедурой, а вторым этапом конкурентных переговоров, и сначала заказчик должен в открытом режиме выработать ТЗ с потенциальными поставщиками, а потом предложить им провести аукцион, причем поставщики должны согласиться на это. Такая схема в корне отличается от того, что происходит в России. Наконец, в-пятых, перед процедурой заказчик рассылает приглашения принять участие в аукционе, то есть появление на торгах неизвестно откуда взявшихся фирм-однодневок и иных недобросовестных участников в ЕС в принципе невозможно.

2. Аукционный крен системы закупок создает порочную дилемму госзаказчика. Выше уже было отмечено, что поскольку единственным критерием аукциона является цена, то все неценовые характеристики продукции госзаказчик должен самостоятельно описать в ТЗ и АД. А это значит либо потратить большое количество сил и средств без гарантии избежать ошибки и закупки в итоге некачественной и

20 Там же, с. 138

21 Там же, сс. 139-140.

22 Там же, с. 137.

23 ст. 33 Директивы ЕС.

некондиционной продукции, либо обратиться за «помощью» (как правило – к потенциальному поставщику) и в результате ТЗ и АД будут «заточены» под этого поставщика, а торги превратятся в фикцию и профанацию.

При продаже все свойства и качественные характеристики товара заданы в нем по определению. Покупатель может с этими характеристиками ознакомиться – посмотреть земельный участок, произведение искусства или антиквариата. И цена, когда все остальные характеристики определены, вполне может выступать в роли единственного критерия, продавец организует аукцион, предмет аукциона достается желающему заплатить наибольшую цену, что максимизирует доходы организатора аукциона или госбюджета. Поэтому аукцион является **эффективным способом продажи**.

Но когда госзаказчик, являющийся покупателем, должен проводить обратный аукцион, он сталкивается с необходимостью четко и грамотно описать все (неценовые) характеристики и свойства товара. Но как описать то, чего у него как у покупателя, нет?

Описать то, чего нет, крайне сложно, а зачастую просто невозможно самостоятельно. А если несамостоятельно, то «помощь» может оказать потенциальный продавец, который с готовностью поможет так описать свойства товара, чтобы под описание подходила только его продукция.

Применительно к условиям российского госзаказа это означает, что заказчиков, по сути, подталкивают обращаться за «помощью» в составлении ТЗ и АД к потенциальным продавцам. Если же заказчик попытается быть честным, то скорее всего он опишет товар неправильно или неточно, и рискует получить победителем поставщика некачественного, контрафактного, некондиционного, просроченного и т.д. и товара. Отказаться же от заключения договора с таким победителем аукциона заказчик не вправе.

Даже если госзаказчик хорошо знает, какой товар ему необходимо закупить, и он решил выбрать честный путь самостоятельной подготовки ТЗ и АД, это не гарантирует его от неприятных сюрпризов. Рекомендация регулятора руководствоваться ГОСТами далеко не всегда способна отсечь некачественную продукцию. Кроме того, ГОСТу могут соответствовать несколько товаров, имеющих совершенно разную цену, а это в итоге ведет к колоссальным переплатам за более дешевый товар. Каким образом? Например, госзаказчик направляет 3 коммерческих предложения поставщикам компьютеров, и получает, что цены на удовлетворяющий его требованиям компьютер составляют 25, 45 и 50 тыс. руб. Он устанавливает начальную цену в размере 40 тыс. руб.²⁴ В ходе аукциона цена была снижена до 35 тыс. руб., победил первый поставщик. Госзаказчик отчитался об экономии в 5 тыс. руб., но на самом деле он переплатил 10 тыс. руб. за самый дешевый компьютер! Только в результате подобных схем бюджет ежегодно теряет миллиарды рублей. Если бы вместо аукциона госзаказчик бы провел запрос котировок, он бы приобрел компьютер дешевле. Если бы он объявил запрос предложений, то, возможно, купил бы более

²⁴ $(25+45+50)/3=40$ тыс.руб.

дорогую технику (возможно, за 45 тыс. руб.), но которая прослужила бы дольше и повысила производительность бюджетного учреждения.

Следующая проблема – зачастую более дорогой, качественный или сертифицированный товар отличается от менее качественных и дешевых аналогов не тем, что можно прописать в ГОСТе или сколь угодно подробно составленном ТЗ, а такими свойствами, компонентами, ингредиентами, которые составляют коммерческую тайну, а зачастую – основу существования компании и ее продукта. При формальном соответствии ГОСТам или иным требованиям продукция отдельных производителей может существенно отличаться по качеству вследствие разной технологии производства. Отдельный вопрос – степень надежности продукции, которую зачастую трудно формализовать, но специалист техник вам скажет, станок или машина какой фирмы прослужит год, а какой – не сломается и через 50 лет. Такой продукции в современном мире становится всё больше, вот почему законодатели ЕС обратили внимание на недопустимость аукционов для товаров с высокой долей интеллектуальной собственности. И разумеется, производитель или поставщик не будет раскрывать коммерческую тайну и производственные секреты российскому госзаказчику, который решит «заточить» под него ТЗ и АД, нарушая российское законодательство, но движимый благими намерениями не переплатить в итоге за дженерик или дешевую азиатскую подделку. Эту проблему в рамках действующей модели можно было бы решить, если бы было разрешено указывать в ТЗ конкретную марку или производителя, и устраивать конкуренцию дилеров, если регулятору так важна конкуренция. Но ФАС России запретил это делать, потребовав указывать после конкретной марки или производителя «или эквивалент».

В структуре госзакупок РФ наибольшую долю занимают строительство и ремонты (30-45% от общего объема госзакупок) и лекарства (15-20%). К первым аукционы не подходят в принципе, поскольку это работы или услуги. Вторые тоже – с лекарствами постоянно возникают проблемы, описанные выше, когда в лучшем случае бюджет переплачивает за дешевые препараты и покупает дженерики по цене оригинала. По лекарствам проблема усугубляется тем, что установлен запрет на указывание дозировки и упаковки (облатки). А ведь некоторые лекарства меняют свои свойства из-за дозировки. Другие лекарства отличаются от дженериков именно уникальными свойствами облатки, которая абсорбируется в пищеводе, и лекарство достигает нужного эффекта, в то время как в дженерика абсорбируется в желудке, и эффект не достигается. Применение аукционов в закупке лекарств привело, как будет показано ниже, не только к кратным переплатам, не только к закупке не всегда качественных лекарств по завышенным ценам, но и к угрозе жизни и здоровью наших граждан.

Минфин и ФАС России возлагают большие надежды на Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Каталог). Но очевидно, его внедрение даже в полном объеме не решает ни одну из описанных выше проблем закупки некачественных товаров вместо качественных. Но самое главное – надеяться на то, что с помощью Каталога можно оптимально руководить процессом закупок – это всё равно, что надеяться на советский Госплан. Как Госплан не в силу отдельных недоработок, а по силу ограниченности человеческого знания

обеспечить планирование без дефицитов и излишков, так и Каталог не сможет управлять пусть не всей экономикой, но значительной ее частью. Невозможно учесть всё многообразие товаров и услуг, невозможно из одного центра в Москве учесть потребности сотен тысяч учреждений бюджетной сферы и других заказчиков. На наш взгляд, Каталог ждёт судьба многих аналогичных масштабных проектов, (как, например, ГИС ЖКХ) – бюджетные средства будут потрачены, а результат будет нулевой²⁵.

3. Аукционный крен привел к колоссальному росту издержек для заказчиков. Необходимость описывать все свойства товара, составлять подробные ТЗ и аукционную документацию потребовали увеличения штатной численности, временных и трудовых затрат. Возросшие риски коррупции и мошенничества вызвали усиление контроля, умножение отчетности и новые витки роста издержек и трудовых затрат. Усложнение процедурного контроля и умножение требований регуляторов породило программы обучения, различные платные курсы и т.д.²⁶

В результате, по данным Минэкономразвития, в госзакупках занято 900 тыс. человек²⁷. Это колоссальная цифра, сопоставимая с численностью Вооруженных сил РФ или МВД. Очевидно, что издержки контрактной системы не только для бизнеса и экономики, но и для бюджета чрезмерно велики, и громоздкая инфраструктура, созданная благодаря аукционному крену, себя не оправдывает.

По данным опроса предпринимателей, проведенным Центром стратегических разработок²⁸, проведение торгов (то есть как аукционов, так и конкурсов) в закупках на сумму менее 5 млн. руб. нецелесообразно – потенциальная экономия меньше издержек на проведение торгов. Учитывая, что более строгий контроль и детальная процедура за госзакупками повышает издержки проведения торгов по №44-ФЗ по сравнению с нерегулируемыми торгами, разумно предположить, что размер госзакупки, ниже которого издержки проведения торгов будут выше даже потенциальной экономии от конкуренции, составляют не 5, а 10 млн. руб. В США и ЕС размер малой закупки, не подлежащей контролю и регулированию, как раз соответствует этой величине (150 тыс. долл. и 150 тыс. евро соответственно).

А в системе госзакупок РФ, в системе госзакупок торги проводятся при самых мелких закупках, даже если начальная (максимальная) цена контракта (далее - НМЦК) менее 100 тыс. руб., при том, что вследствие жестких требований и постоянного усложнения процедуры издержки проведения в госзаказе выше, чем в коммерческом секторе. Таким образом, с учетом инфляции и завышенных издержек процедуры можно оценить, что проведение торгов по контрактам на сумму менее 10 млн. руб. является нецелесообразным и ведет к перерасходу бюджетных средств.

25 При этом, профессиональные заказчики, разумеется пользуются различными отраслевыми бизнес-каталогами, и необходимо стимулировать их использование в госзакупках в рекомендательном порядке.

26 Качество многих из них остается сомнительным. В лучшем случае, эти программы и курсы учат специалистов госзаказчика выживанию в нашей оторванной от мирового опыта и реальной жизни системе госзакупок.

27 <http://bujet.ru/article/280572.php>

28 <http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/07/Goszakupki.pdf>

Однако заказчики зачастую вынуждены проводить аукционы даже по мелким закупкам с НМЦК менее 100 тыс. руб. Это связано с тем, что №44-ФЗ ограничил не только размер (с мая 2019 г. – 300 тыс. руб.), но и общий годовой объем закупок малого объема, который также представляется крайне заниженным²⁹. При этом, согласно исследованию НИУ-ВШЭ³⁰, издержки на администрирование мелких закупок в случае их проведения по формальным процедурам составляют весьма высокие, и могут составлять до 20% от НМЦК, причем аукцион является одним из самых дорогих способов закупки³¹. Очевидно, что эти издержки не перекрываются потенциальной экономией от конкуренции и снижения цены.

Кроме того, при аукционе, когда заказчику необходимо описать и зафиксировать все характеристики товара, работы, услуги, кроме цены, снижается гибкость и идет рост скрытых и косвенных издержек: покупатель-заказчик не может сравнить условия и сроков поставки, оплаты, скидок и т.д. различных поставщиков, или добиться путем переговоров оптимального сочетания цены и вышеуказанных условий и характеристик. «Приведение к общему знаменателю» вышеуказанных условий будет вложено в цену продукции, включая скрытое повышение цен путем снижения качества. Издержки аукционного крена можно оценить в 2 трлн. рублей ежегодно, и это минимальная оценка.

Наконец, заниженный порог закупок малого объема (с мая 2019 г. – 300 тыс. руб.) парализует работу бюджетных учреждений и госсектора в целом, затягивая сроки поставки даже самых простых товаров, работ, услуг на сумму свыше 300 тыс. руб.

Закупки до 10 млн. руб. составляют до 80% по числу процедур в системе госзакупок. Один только отказ от проведения по ним аукционов высвободил бы значительные ресурсы заказчиков и работников контрольных органов, сэкономил миллиарды бюджетных средств, и позволил бы в полном соответствии с принципом Парето сконцентрироваться на контроле за 20% самых дорогих закупок.

4. Аукцион ведет к монополизации, а не развитию конкуренции. ФАС России считает аукцион самым конкурентным способом закупки. Однако это не так, на самом деле в ходе торгов происходит имитация конкуренции, как было показано выше, а сам аукцион ведет к монополизации рынков. Принцип аукциона – «победитель получает все». А что происходит с теми компаниями, которые не выиграли аукцион? Они вынуждены уйти с рынка, и зачастую из бизнеса. При этом в коммерческих закупках и в госзакупках развитых стран повсеместно применяется заключение контрактов не с одним, а с несколькими победителями тендера. Например, согласно принципу 60:40 занявшему 1 место достается 60% тендера, 2-е – 40%. Распространены и более сложные схемы, с распределением тендера между большим числом участников. Это позволяет не только снизить риски, но и поддержать

29 Всего не более 2 млн. руб. в год или не более 5% годового объема закупок и 50 млн. руб.

30 Балаева О.Н., Яковлев А.А., Родионова О.Д., Есаулов Д.М., Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных, Журнал институциональных исследований, том 10 №3, 2018

31 При этом, в указанной работе учитывались только прямые издержки заказчика. С учетом издержек поставщика, издержек контроля, издержек на судебное обжалование общий размер издержек процедуры будет еще выше.

конкуренцию, а значит, не допустить поднятия цен в будущем. Однако такие способы закупок, поддерживающие реальную конкуренцию, а ее имитацию, запрещены в №44-ФЗ.

Описанные выше тенденции ярко проявились в строительстве – крупнейшем секторе госзакупок. Монополизация отрасли произошла именно из-за аукционного крена. Если раньше в большинстве малых городов ремонтом и строительством школ, детсадов и других бюджетных учреждений занимался локальный бизнес, то сейчас он практически уничтожен. В лучшем случае сохранились крупные компании, в худшем – ремонты в школах делают структуры, зачастую связанные с чиновниками, которые обеспечивают только видимость работ. Аналогичная ситуация произошла с поставками школьного питания – у умеющих выигрывать аукционы и дружить с контролерами из ФАС России компаний качество продуктов резко упало.

Именно аукционный крен привел к монополизации многих отраслей, аукционный крен породил такое явление, как «короли госзаказа», которые вполне комфортно чувствуют себя в выстроенной ФАС России и Минфином якобы для поддержки конкуренции системе.

5. Аукционный крен системы госзакупок порождает и поощряет сговоры и мошеннические схемы. «Заточка» тендера под конкретного поставщика, которая характерна, по разным оценкам, от 60% до 90% аукционов, представляет собой сговор между госзаказчиком и поставщиком. Но она же требует участия аффилированных с таким поставщиком компаний для создания имитации конкуренции на торгах. Выявляя подобные случаи, ФАС России часто трактует их как картельный сговор между участниками закупки, хотя первопричиной почти всегда является сговор между госзаказчиком и «головным» поставщиком. Зачастую участники таких картельных сговоров состоят в одной группе лиц, а внутри группы лиц сговор невозможен по определению. Примечательно, что действующая система и существующая редакция №44-ФЗ не препятствует таким сговорам и даже поощряет их. Не запрещено участие в торгах компаний из одной группы лиц, компаний-однодневок, зарегистрированных в местах массовой регистрации.

Миллиарды рублей были потрачены на разработку и создание Единой информационной системы (ЕИС) www.zakupki.gov.ru, но она позволяет подавать заявки с одного и того же IP-адреса. Для ФАС России последнее обстоятельство является одним из доказательств сговора, до 2018 г. до 90% дел по сговорам на торгах возбуждено по причине подачи заявок с одного IP-адреса. Но проблему можно было бы устранить в первопричине, просто отладив функционал ЕИС. А пока и сговоры возможны, и аппарат ФАС России не останется без работы и без статистики.

Способствует сговорам с участием аффилированных компаний тот факт, что согласно действующей редакции №44-ФЗ торги происходят до, а не после оценки вторых частей заявок участников, но ведь именно вторые части заявок содержат важнейшую информацию об участнике³², и зачем допускать до торгов компании без

32 Согласно ст. 66 №44-ФЗ, вторая часть заявки участника аукциона содержит наименование, фирменное наименование (при наличии), место нахождения, почтовый адрес, копии документов, подтверждающих соответствие товара, работы или услуги установленным требованиям, документы, подтверждающие

предварительной проверки вторых частей, непонятно. Созданная схема не только открывает доступ к госзаказу различного рода мошенникам, существенно искажающим ход торгов, но и сама породила мошеннические схемы, до этого неизвестные. Например, схема «таран», когда аффилированные компании подают заведомо непроходные или не соответствующие требованиям вторые части заявок, но, участвуя в торгах, снижают цену до минимума, в результате чего остальные участники отказываются от конкурентной борьбы. А «основной» участник, выставивший аффилированного дублера, снижая цену всего на 0,5-1%, становится победителем.

Уже классическим сговорам, то есть таким, в которых участвуют неаффилированные друг с другом компании, способствует однобокая открытость данных в ЕИС, в которой размещается информация об участниках с указанием их данных, поданных ими ценовых предложениях. Это не может не побуждать их либо к сотрудничеству в дальнейшем, либо к согласованным действиям – после ознакомления с моделью поведения друг друга. Эксперименты с открытыми электронными торгами и площадками в США, ЕС и некоторых других развитых странах (отметим, что до такой открытости, как у нас, и сведения в одном месте данных о всех закупках они никогда не доходили) показывают, что эти страны ни в коем случае не предавали публичности и не раскрывали участникам информацию о других участниках торгов и о сделанных ими ценовых предложениях.

Участниками и различными авторами указывалось, что аукционы в госзакупках привели к увеличению количества посредников, вытеснению из госзаказа конечных производителей, мошенническим схемам с бюджетными средствами³³, демпингу³⁴, вытеснению отечественных производителей иностранными компаниями в госзаказе³⁵, падению качества и срыву строительных работ³⁶, отравлению школьников³⁷ из-за поставок некондиционного питания³⁸.

Современная теория признает, что со сговорами и манипуляциями в ходе аукционов очень сложно бороться, контрольные органы всегда будут на шаг позади в выявлении новых «схем». Так, в последнее время для сговоров активно используются аукционные роботы, о чем сообщил Председателю Правительства Д.А. Медведеву руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев. Но в В конкурсах, запросах котировок, запросах предложений и конкурентных переговорах подобных проблем не возникает.

В итоге, вместо попыток ФАС России ужесточить уголовную ответственность за картельные сговоры необходимо изменить систему, которая делает их практически неизбежными – отменить аукционный крен.

отсутствие недоимки по налогам, судимости; и наличие финансовых ресурсов для исполнения контракта, опыта работы, необходимого количества специалистов и другие важные сведения.

33<http://pravo.ru/news/view/40484/>

34<http://kvnews.ru/gazeta/2014/iyul/-26/auksion-ili-konkurs-=print>

35<http://www.taxru.com/blog/2012-09-13-8003>

36<http://www.vestnik.info/archive/41/article846.html>

37<http://finam.info/news/posledstviya-primeneniya-elektronnogo-auksiona-skazalis-na-detyah/>

38<http://expert.ru/2011/06/8/torgi-razdora/>

6. В системе госзакупок РФ с аукционным креном начальные цены устанавливает покупатель-госзаказчик, что является нонсенсом. На рынке цены устанавливает продавец (поставщик) продукции, ориентируясь на спрос и состояние конъюнктуры. Конкуренция в ходе торгов или (запрещенных в госзакупках РФ) конкурентных переговоров продавцы-поставщики снижают цену. Но в системе госзакупок РФ начальную цену устанавливает не продавец, а покупатель-госзаказчик, что с точки зрения экономической науки является нонсенсом³⁹. Отметим, что и в госзакупках развитых стран начальная цена в подавляющем большинстве случаев устанавливается поставщиком-продавцом, а не госзаказчиком-покупателем. Такая перевернутая, кривая реальность возникла именно из-за аукционного крена, именно потому, что обратный аукцион стал главным способом закупки.

Чтобы создать искусственную и перевернутую реальность формирования начальных цен не от продавца, а от покупателя-госзаказчика, в систему госзакупок РФ был введен очередной громоздкий и коррупциогенный механизм формирования НМЦК путем направления запросов коммерческих предложений потенциальным поставщикам, зачастую запросы направляются аффилированным структурам. Как было показано выше, практика формирования НМЦК путем выведения средней от 3 коммерческих предложений ведет к переплате за самый дешевый и низкокачественный товар, при этом публично декларируется экономия: не только профессиональный закупщик, но и любой, кто хоть раз пользовался Яндекс-маркетом, знает, что цены даже на простые стандартные товары могут отличаться в разы и даже на порядки, если, конечно, речь не идет о конкретной модели. Но тогда смысл проведения торгов пропадает. Поэтому для закупок малого объема (размер которых, как уже было отмечено выше, должен быть кратно повышен) следует полностью отказаться от аукционов, а перейти на прямые закупки по рыночным ценам или закупки путем запросов котировок и запросов предложений. Крупные закупки товаров на рынках, близким по своему состоянию к совершенной конкуренции, следует также проводить без торгов, например, путем закупок биржевых товаров на биржах. Покупка биржевых товаров путем аукционов в российских условиях маскирует коррупцию и зачастую ведет к завышению цен (закупки ГСМ оптом для госнужд по ценам выше розничных).

Зачастую НМЦК не ориентируются на текущую рыночную конъюнктуру, а дублируют выделенный на закупку лимит финансирования (при закупках работ, услуг, закупках большими лотами). Поэтому по закупкам сложных товаров, работ, услуг следует разрешить ценовые и конкурентные переговоры. Причем госзаказчику не следует объявлять НМЦК, а держать **резервную цену** в тайне от поставщиков. Путем переговоров снижать цену до размера резервной.

В конкурсах, которые также должны получить более широкое распространение за счет части нынешних аукционов по крупным закупкам, также не следует публиковать НМЦК госзаказчика, а иметь резервную цену.

³⁹ По образному выражению, формальное исполнение №44-ФЗ делает из заказчика подобие деревенского дурачка, который пришел на рынок, а на лбу у него написано «готов заплатить за огурцы 100 рублей, у меня такие деньги есть».

Запрет на ценовые конкурентные переговоры в действующей редакции №44-ФЗ приводит к тому, что даже при закупках у единственного поставщика госзаказчик вынужден закупать по максимальной предложенной им цене. Попытка провести переговоры и получить скидку или улучшение условий, то есть добиться экономии бюджетных средств со стороны добросовестных госзаказчиков трактуется как нарушение и преследуется ФАС России и другими контрольными органами. Если речь не идет о закупке услуг естественной монополии, а закупке у единственного участника торгов, признанных несостоявшимися, запрет на проведение переговоров выглядит неразумно. Непонятно, почему не дать хотя бы в таких случаях госзаказчику право на попытку сэкономить бюджетные средства.

Таким образом, по большинству закупок (малого и среднего объема, биржевых и стандартных товаров, закупок на рынках с развитой конкуренцией) от формирования НМЦК следует отказаться. По остальным закупкам место НМЦК должно занять понятие резервной цены, которая, разумеется, не должна публиковаться в открытом доступе.

7. Аукционный крен приводит к повышению, а не снижению цен. ФАС России ошибочно сделала главными критериями «конкурентности» закупок число участников и процент снижения цены контракта от НМЦК. Из курса микроэкономики известно, что увеличения предложения (числа поставщиков) можно добиться только путем повышения цены⁴⁰, либо явным или скрытым снижением качества. Таким образом, такой критерий, как число участников, является показателем не столько конкурентности, сколько завышения цен по сравнению с рыночными, и регуляторы контрактной системы прямо толкают заказчиков к завышению цен. Ситуация усугубляется тем, что обеспечить большое число участников, и соответственно, видимой «конкурентности» закупки, можно путем участия аффилированных компаний и даже аукционных роботов.

НМЦК же определяется заказчиками, как правило, на основании произвольно взятых цен предложения, должный контроль за соответствием НМЦК рыночным ценам отсутствует, регуляторами он не сформирован. Показать снижение цены контракта на проценты, или даже десятки процентов от НМЦК, кратно завышенной по сравнению с рыночной ценой, недобросовестному заказчику не составляет труда, при этом с точки зрения ФАС России закупка будет считаться конкурентной.

Помимо отсутствия контроля за соответствием НМЦК рыночным ценам в госзакупках запрещены ценовые конкурентные переговоры. То есть запрещен механизм определения рыночной цены путем переговоров продавцов (поставщиков) с покупателями (госзаказчиками). Более того, законодательство, установленное по инициативе ФАС России, предписывает раскрывать НМЦК, в то время как покупатель-госзаказчик должен был бы держать в тайне свою резервную цену.

В результате, в госзакупках сформировалась система имитации конкуренции, имитации «конкурентной» борьбы по ценам, как правило, не имеющим отношения к рыночным. Многочисленные исследования показывают, что цены госконтрактов, заключенных по результатам аукционов, значительно превышают рыночные. Причем

⁴⁰ Кривая предложения имеет положительный наклон, то есть предложение возрастает с ростом цены.

разница может достигать кратных размеров даже по товарам, которым легко найти аналоги в рознице – продуктам питания, лекарствам, офисной и компьютерной техники, ГСМ и т.д.

Так, в Москве в течение нескольких лет Московская городская онкологическая больница №62, имела законную возможность закупать лекарства на конкурентных переговорах в рамках №223-ФЗ, в то время как все остальные медучреждения столицы – на аукционах по правилам №44-ФЗ. Результат превзошел все ожидания – больнице №62 удавалось закупать те же самые препараты дешевле, причем экономия составляла от 13% до 5 (!) раз⁴¹. Оказалось, что для больниц, работающих по №44-ФЗ, НМЦК на лекарства были установлены на завышенном уровне⁴², а больница №62 путем конкурентных переговоров с поставщиками добивалась скидок от реальной, а не завышенной цены. Примечательно, что ФАС России неоднократно отвергала⁴³ предложения включить конкурентные переговоры в разрешенные способы закупок.

Исследования НИУ-ВШЭ показывают, что даже такие стандартные товары, как дизельное топливо⁴⁴ закупаются оптом с переплатой по сравнению с розничными ценами. Экспресс-опрос, проведенный Институтом повышения конкурентоспособности, показал, что поставщики компьютерной техники готовы поставлять товары по 44-ФЗ по ценам выше рыночных на 25-30%.

Данные об экономии бюджетных средств вследствие аукционов, которые приводит ФАС России, не соответствуют действительности, т.к. основаны не на сопоставлении с рыночными ценами на аналогичные товары, а на проценте снижения цен контрактов от НМЦК. Не учитывается не только завышение НМЦК относительно рыночных цен, но и последствия признания торгов несостоявшимися, а также необходимость проведения повторной закупки, из-за того, что по результатам аукциона был поставлен товар ненадлежащего качества.

8. Аукционный крен нанес удар по отечественной промышленности. Злую шутку сыграл аукционный крен в специфических российских условиях. Значительная часть продукции отечественной промышленности проигрывает продукции из КНР и других стран Юго-Восточной Азии по цене, а продукции из развитых стран – по качеству. Но если оценка идет по критериям «цена-качество», у нашей продукции появлялся шанс. Но внедрение аукционов в госзаказ этот шанс у российской промышленности отняло – либо условия описывались под конкретного поставщика, часто известный западный бренд, у которых бюджеты больше, либо в торгах побеждали поставщики дешевой азиатской продукции. Именно «благодаря» аукционам мы отдали иностранным поставщикам рынки поставок лекарств, медоборудования и даже постельного белья⁴⁵. В закупках госкомпаний-субъектов №223-ФЗ много проблем. Но

41 https://vademec.ru/article/kto_postavlyal_onkopreparaty_v_62-yu_bolnitsu_i_dzm/

42 <https://www.rbc.ru/politics/23/01/2017/5885e50c9a7947116e3421cd>

43 <http://naiz.org/upload/iblock/d73/d7343303fa9f31d0256a9c899af29316.pdf>

44 <https://publications.hse.ru/books/150327552>

45 Уже позже и лишь отчасти эту остроту проблемы удалось сгладить путем принятия серии постановлений Правительства «по импортозамещению» в госзакупках, которые коснулись продукции легкой, мебельной промышленности, машиностроения, фарминдустрии. Но к этому времени многие производства были уже

благодаря закупкам субъектов №223-ФЗ в России сохранились целые отрасли промышленности – такие как энерго-, атомное и транспортное машиностроение, кабельная и производство нефтегазового оборудования. Распространение аукционного крена на №223-ФЗ приведет к катастрофическим последствиям для указанных отраслей.

Неопределенность, порождаемая аукционами в госзакупках, не способствует созданию новых производств и инвестициям в модернизацию старых, что самым негативным образом сказалось на темпах экономического роста в нашей стране и инвестиционной активности. При аукционном крене, где единственным показателем стала цена, конструктор, производитель закладывают в проект, реализуют старые проверенные решения – они дешевле. Поставщик инновационного продукта, как правило, также проигрывает по цене: инновационная продукция, имеющая ряд преимуществ, ещё не производится серийно и проигрывает по цене.

Аукционный крен стал одной из причин проигрыша отечественных производителей в конкурентной борьбе, т.к. привел к затягиванию сроков, подавил творческую активность. Длительные процедуры закупки оборудования, материалов затягивают сроки проведения НИОКР, производства, отвлекают и морально угнетают ученых, конструкторов, предпринимателей, вынужденных заниматься процедурами закупок. Всё это отрицательно сказывается на творческом и производственном процессах. Дополнительные потери времени и нервоотрётку создают часто возникающие неразберихи по оспариванию процедур закупки.

Меры по поддержке отечественной продукции в госзакупках возможны только в «ручном» режиме, но и они пока работают неэффективно, и не могут перевесить аукционный крен, отечественного производителя убивающий.

9. Аукционный крен негативно влияет на другие способы закупки. Под давлением аукционного крена значительная часть конкурсов превращается в аукционы-лайт, т.к. для них установлены высокие весовые значения цены (стоимостного критерия) и низкие – неценовых критериев⁴⁶, применение конкурсов и запросов предложений сильно ограничено, а в конце 2019 г. ФАС и Минфин предложили сократить число способов закупок с 11 до 3 путем очередных запретов – предлагается запретить запросы предложений и некоторые виды конкурсов. В то время как в ЕС и других развитых странах обратная тенденция – к повышению веса неценовых критериев, прежде всего качества. Запрос предложений, конкурентный способ, который в некоторых развитых странах является основным, в России ограничен мелкими закупками и чрезмерно усложнен. А такой способ, как конкурентные переговоры, вообще запрещен в №44-ФЗ. В результате, вторым по популярности способом является закупка у единственного поставщика. То есть оба главных способа российских госзакупок способствуют монополизации.

2 апреля 2018 года Минфин России опубликовал Мониторинг применения №223-ФЗ, в котором отметил, что только 3,6% закупок госкомпаний и других субъектов

потеряны.

⁴⁶ Постановлением Правительства РФ №1085 от 28.11.2013 по товарам установлен вес ценового критерия в 70%, строительных работ – в 80%, иным работам – 60%.

№223-ФЗ в 2017 г. были конкурентными. При этом, в число конкурентных процедур, по мнению Минфина, не попали даже запросы предложений, запросы котировок, не говоря уже о конкурентных переговорах⁴⁷.

Постоянные попытки ФАС распространить аукционы на закупки по №223-ФЗ не позволяет развиваться программам партнерства МСП с крупными госкомпаниями⁴⁸. Поддержка МСП путем участия в закупках госкомпаний превращается в профанацию: последние отчитываются выполнением квоты путем включения в нее аффилированных структур и посредников⁴⁹. Между тем, в развитых странах крупные корпорации успешно развивают программы партнерства, способствуя существованию сотен тысяч производственных МСП.

10. Возникла противоречащая мировому опыту система процедурного контроля, генерирующая отрицательную селекцию. В рамках процедурного контроля по №44-ФЗ и №223-ФЗ ФАС России возбуждает ежегодно более 25 тыс. дел, которые касаются «неправильного» выбора способа закупки, устранения поставщика, объединения либо дробления лотов, нарушения сроков, порядка определения победителя и т.д. Государству и обществу в целом важно качество предоставляемого образовательными организациями образования, а не то, по какой процедуре закупается мебель, канцелярские принадлежности и т.д. Более того, если, например, образовательное учреждение демонстрирует высокие показатели и получает за это дополнительное финансирование, общество и налогоплательщиков, на наш взгляд, не должно интересоваться, идут ли эти дополнительные средства на премирование преподавателей или закупку школьного инвентаря.

Таблица 1.

Удельный вес выявленных ФАС России нарушений в зависимости от размера закупки

Стоимость закупки	Доля в числе выявленных ФАС нарушений, расчет АЦ	Доля в числе выявленных ФАС нарушений, из числа оспоренных в суде решений, расчет ИПК
до 100 тыс. руб.	9,8%	8,0%
от 100 тыс. до 1 млн. руб.	24,4%	28,1%
от 1 до 10 млн. руб.	55,6%	35,6%
от 10 до 100 млн. руб.		17,5%
от 100 млн. до 1 млрд. руб.	5,5%	10,6%
от 1 до 10 млрд. руб.	4,0%	0,2%
свыше 10 млрд. руб.	0,7%	<0,1%

Источник – Аналитический центр при Правительстве РФ (столбец 2), расчеты Института повышения конкурентоспособности (столбец 3) и портала закупок <http://www.zakupki.gov.ru/>

При этом, проведенный Институтом повышения конкурентоспособности анализ судебных решений ФАС России по №44-ФЗ «показал, что в целом контроль генерирует отрицательную селекцию, то есть в первую очередь оспаривает мелкие, а также более конкурентные закупки с большим падением цен.

⁴⁷ https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Monitoring_223-FZ_2017_aktualizirovannaya_redaktsiya.pdf

⁴⁸ Программы партнерства означают, что крупная компания будет проводить закупки у «выращенного» поставщика, и это ломает схему аукционов с их неопределенностью победителя.

⁴⁹ https://moscowtorgi.ru/news/Kontraktnaya_sistema/7488/

Анализ показал, что почти 3/4 оспариваемых ФАС России закупок могут быть отнесены к мелким по международной практике, т.к. имеют НМЦК менее 10 млн. руб. Закупки такого размера по международной практике относятся к мелким закупкам (в США 150 тыс. долл., в ЕС - 150 тыс. евро). К аналогичным выводам приходит Аналитический центр при Правительстве РФ⁵⁰ (далее – АЦ, см. таблицу 1).

Так, ФАС России возбуждает дела даже по мельчайшим закупкам – 9,8% всех дел по данным АЦ и 8% - по нашим данным, возбуждены ФАС России по закупкам на сумму менее 100 тыс. руб.

Дело в том, что лимиты на закупки малого объема в №44-ФЗ настолько жесткие, что госзаказчики вынуждены проводить закупки до 100 тыс. руб.⁵¹ путем аукционов. При этом, в ФАС России возникла практика возбуждения дел по мелким закупкам не только по №44-ФЗ, но и по п. 2 ч. 1 ст. 11 135-ФЗ (сговор на торгах). ФАС выявляла картели на торгах с НМЦК 18, 21 и даже 9 тыс. руб., пополняя отчетность большим числом выявленных картелей. Представляется, что даже расходы бюджета на бумагу, необходимую для изготовления решения по подобным «картелям» превышают 9 тыс. руб.

Еще 24,4% (по данным АЦ) и 28% (по нашим данным) дел ФАС России возбуждается по закупкам с НМЦК от 100 тыс. до 1 млн. руб. представляется, что ресурсы ФАС России по закупкам такого размера также большей частью расходуются впустую, не перекрывая даже потенциальную экономию. Если же принять во внимание высокий процент «брака» в решениях ФАС России (40% решений отменяется судами), то масштаб неэффективного использования ресурсов контрольных органов окажется еще большим.

Необходимо отметить, что вследствие концентрации ФАС России на работе с жалобами, предметом контроля становятся более конкурентные процедуры, где больше число участников (соответственно, больше вероятность появления большего числа недовольных) и больше снижение цен. Представим ситуацию, когда заказчику в лице бюджетного учреждения необходимо провести 2 закупки – одну на сумму 500 млн. руб., другую – 5 млн. руб. В первом случае, учитывая ограниченное число компаний, способных выполнить масштабные работы, заявляется 2 участника, один из них становится победителем, снижая цену на 1% от НМЦК. Во втором – 15 участников, и вследствие жесткой борьбы цена снижается на 30% от НМЦК. Далее, высока вероятность, что по первой закупке в ФАС России жалоба не поступит, т.к. оба участника – крупные, которым важно сохранять отношения друг с другом и избегать корпоративных войн. По второй закупке есть риск получить 14 жалоб в ФАС, т.к. все участники мелкой закупки – субъекты МСП, и, скорее всего, госконтракт будет сорван.

Одновременно процедуры, «заточенные» под одного участника, остаются без внимания ФАС России. Так, в среднем по оспариваемым ФАС России закупкам число заявленных участников составило 3,7. Снижение цены составило 15,3%. При этом, среднее число участников только по электронным аукционам составило 1,8, а

50 <http://www.slideshare.net/testantitrust/ss-58901077>

51 С 1.07.2019 г. – менее 300 тыс. руб.

снижение цены - 10,4% (таблица 2).

Несмотря на то, что большое число жалоб ФАС России признает необоснованными, должного отсека жалоб по случаям, аналогичным второй закупке нашего примера, очевидно, не происходит. Сотрудники ФАС России находятся под контролем со стороны Прокуратуры, внутри ведомства существует «палочная» система. Эти факторы способствуют тому, что сотрудники мотивированы скорее возбудить, чем не возбудить дело по сомнительной жалобе.

Таблица 2.
Удельный вес соответствующего типа закупок в общем числе закупок

	Оспоренные ФАС закупки	Все электронные аукционы контрактной системы РФ
Среднее число участников	3,7	1,8
Падение цены победителя, от НМЦК	15,3%	10,4%

Источник: Росстат, <http://www.zakupki.gov.ru/>, расчеты Института повышения конкурентоспособности

Нельзя не отметить, что возникли фирмы, профессионально цепляющиеся за малейшие нарушения в оформлении документации, оспаривающие результаты конкурса и добивающиеся либо пересмотра его результатов, либо «возмещения своих усилий» от победителя конкурса. Их мелочные иски на удивление быстро и охотно принимают к рассмотрению антимонопольные органы.

В 2016-2018 гг. до 90% выявленных ФАС России сговоров в госзакупках связаны с использованием одного IP-адреса. Доработка функционала ЕИС и «Независимого регистратора» фактически позволила ФАС России получать информацию о сотнях и тысячах признаках «сговора» в автоматическом режиме, не утруждаясь. Но в большинстве случаев это не классические картели, а скоординированное поведение на торгах компаний, де юре или де факто входящими в одну группу лиц. Обратим внимание на еще один аспект. Использовали единую инфраструктуру и один IP-адрес для участия в торгах, минимизируя издержки на участие в торгах как правило, субъекты МСП в небольших закупках. Сосредоточившись на преследовании сговоров с использованием одного IP-адреса в 2016-2018 гг. ФАС России еще более увеличила крен преследования МСП, оставив без внимания крупные тендеры, «заточенные под одного участника, в т.ч. под «королей госзаказа».

В 2018-2019 гг. ситуация начала меняться – большинство участников рынка уже понимали риски использования одного IP-адреса и эта практика значительно сократилась (разумеется, сговоры и «заточки» никуда не делись, они присущи самой системе аукционного крена, просто их стали лучше прятать). Но переключение внимания ФАС России на более крупные тендеры не произошло. Вместо это резко возросло число дел по «искусственному дроблению» лотов и «уходу от конкурентных процедур путем проведения идентичных мелких закупок до 100 тыс. руб. (с 1.07.2019 – до 300 тыс. руб.). То есть вместо преследования малого бизнеса ФАС России занялась преследованием микробизнеса, вместо чрезмерного контроля за небольшими закупками ФАС России усилила контроль за мельчайшими. Обратим внимание, что в большинстве подобных дел госзаказчики выполняют пережесточенные требования №44-ФЗ и не выходят за лимиты закупок малого

объема. Но в порыве усиления аукционного крена и мелочного контроля ФАС России считает теперь нарушением Закона «О защите конкуренции» №135-ФЗ проведение идентичных закупок малого объема. Такие действия не только неоправданны и ведут к перерасходу бюджетных средств (издержки проведения торгов до 10 млн. руб. превышают экономию, плюс издержки на избыточный контроль), но и парализуют работу бюджетных и госучреждений, госсектора и экономики в целом.

Характеризуя масштаб проблемы чрезмерного уголовного преследования предпринимателей в современной России некоторые публицисты проводят аналогии с 1937 годом. Но если где 1937-й год точно наступил, так это в госзакупках. Решения по жалобам выносят «тройки» (комиссии по рассмотрению дел в рамках №44-ФЗ состоят из трех человек) решения принимаются в течение 3 дней. Учитывая, что квалификация сотрудников ФАС России, особенно в территориальных управлениях, оставляет желать лучшего, ни о каком качественном рассмотрении дел по нарушениям в госзакупках говорить не приходится.

В конце 2019 г. ФАС России предложила ввести еще более ускоренную процедуру рассмотрения жалоб – в течение 6 часов по закупкам до 3 млн. руб. Если это предложение будет реализовано, крен в сторону некачественного рассмотрения жалоб по мелким и мельчайшим закупкам еще более усилится.

11. Аукционный крен и примат процедурного контроля породили систему коллективной безответственности в госзакупках. Установленный порядок создаёт коллективную безответственность, никто персонально не отвечает за результат закупки. Закуплено не то, некачественное, по завышенной цене, работа поручена некомпетентному исполнителю – ничего не можем сделать: поставщик победил на торгах. «Я не я и хата не моя». От чиновников требуется компетенция правильно организовать процедуру аукциона, а не знание самого предмета закупки. Можно ничего не понимать в предмете, надо «успешно» проводить аукционы.

Постоянно идёт «совершенствование» порядка проведения торгов. Помимо армии организаторов аукционов, создан корпус проверяющих. Но никакие технологические ухищрения по совершенствованию процедуры торгов чиновничью хитрость не преодолеют.

Сотрудники самой ФАС России также не несут никакой ответственности ни за свои действия, ни за результат закупок, ни за неправомерное решение, например, если в результате добросовестная компания попадет в реестр недобросовестных поставщиков, или будет сорвана программа капитального строительства. Даже если решение ФАС России будет признано судом незаконным, взыскать убытки и упущенную выгоду крайне сложно. Хотя есть прецеденты взыскания убытков с ФАС России в подобных случаях со стороны предпринимателей (при этом, суды как правило уменьшают размер компенсации, которая не покрывает всех судебных издержек), аналогичных случаев взыскания с ФАС России убытков госзаказчиком в нашей системе представить себе сложно. При этом, в отличие от развитых стран и наших соседей по ЕВРАЗЭС в РФ не создана система регрессных исков казны к чиновнику, принявшему неправомерное решение. В результате, в редких случаях взыскания с ФАС России убытков со стороны предпринимателей компенсация идет из федерального

бюджета. Чиновник, принявший незаконное решение, как ни в чем не бывало продолжает свою деятельность.

12. Аукционный крен и процедурный контроль подрывает моральные стимулы госзаказчиков и убивает доверие. Аукционный крен не только разрушает доверие и порождает неопределенность, что подталкивает к формированию картельных сговоров и сговоров организаторов торгов с участниками. Согласно новой поведенческой экономике, такие санкции, как мелкие штрафы, не подкрепленные моральными стимулами, могут повысить, а не снизить число нарушений, т.к. мелкий штраф воспринимается как «законная» плата за возможность совершать нарушения. Это дополняется тем, что значительная часть нарушений в сфере закупок, за которые предусмотрены мелкие штрафы, не имеют общественной опасности. Сотрудники заказчиков вынуждены делать бессмысленную работу, например, внесение в ЕИС информации о мелких закупках, составление многочисленных планов, планов-графиков (с их последующей «корректировкой» под реальность). Еще больше подрывает моральные стимулы рядовых сотрудников заказчика то, что большинство финансовых и действительно общественно опасных нарушений остаются безнаказанными, как и «короли госзаказа» и их протеже на высоких руководящих постах.

Главной причиной, по которой американские авторы⁵² не советуют заказчикам использовать в качестве способа закупки аукцион, является подрыв доверия с поставщиками. Этот аспект практически полностью игнорировался при формировании системы закупок РФ, а тем не менее, без доверия невозможно нормальное функционирование не только контрактных отношений поставщика и заказчика, но и рыночной экономики в целом. Ведь доверие снижает трансакционные издержки, в т.ч. временные, административные издержки и издержки контроля при закупках, позволяет снизить цены, инвестировать в качество, техперевооружение и НИОКР. В этом смысле аукционы в закупках, убивающие доверие, стали не рыночным, а антирыночным инструментом.

13. Система госзакупок с аукционным креном и приматом процедурного контроля противоречит базовому принципу права – презумпции добросовестности участников. Основным принципом права является презумпция добросовестности участников сделки. Несмотря на то, что в госзакупках заказчики распоряжаются не своими деньгами, отказываться от этого принципа недопустимо, надо лишь предусмотреть дополнительные механизмы контроля. Однако, по сути, сложившаяся к 2019 г. система №44-ФЗ и других актов не просто пережесточила контроль, но и отменила этот базовый принцип. Постоянно меняющиеся №44-ФЗ, №223-ФЗ и многочисленные подзаконные акты все больше и больше входят в противоречие с ГК РФ и системой права в целом. В первую очередь отменяется свобода договора. Де факто закон и контрольные органы исходят из того, что госзаказчика – жулики и воры. Но тогда непонятно, почему они находятся на своих постах? Но если все жулики и воры, тогда любой контроль бессмысленен.

Дошло до того, что любое не самое существенное нарушение процедуры влечет

52 М. Линдерс П. Джонсон, А. Флинн, Г. Фирон, Управление закупками и поставками, М., 2007

ничтожность сделки: госзаказчик не опубликовал извещение или опубликовал, но выбрал не тот способ закупки – например, конкурс вместо аукциона – всегда найдутся основания говорить о ничтожности сделки. И такой подход стал плавно распространяться с №44-ФЗ на №223-ФЗ, то есть подходом, противоречащим основам права, уже охвачена как минимум 1/3 экономики страны. Более того, и нарушение статьи 17 Закона «О защите конкуренции» №135-ФЗ, то есть ограничение конкуренции на любых торгах, даже частных, может стать основанием для признания сделки ничтожной. А под ограничением конкуренции ФАС России может понимать всё что угодно, например выбор не того поставщика, который подошел заказчику, а того, кто больше нравится чиновнику ФАС России. Таким образом, из правового поля выводится уже вся экономика РФ.

Эта абсурдная и ненормальная ситуация сложилась именно потому, что мелочный процедурный контроль с навязыванием госзаказчику «единственно правильного и верного» способа закупки – аукциона представляет собой не что иное, как вмешательство, причем неоправданное и бессистемное, в хозяйственную деятельность заказчиков. Тот дополнительный контроль, который необходим, учитывая, что госзаказчик распоряжается не своими деньгами, должен быть не чем иным, как контролем результатов. Именно результат закупки интересует общество и налогоплательщиков, выступающих к госзаказчику в роли принципала. Их интересует, не переплатили ли последние за купленные товары и услуги. А для достижения значимого положительного результата им нужна определенная свобода действий - в рамках гражданского законодательства.

МЕРЫ ПО ПЕРЕЗАГРУЗКЕ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК РФ

В итоге, российской контрактной системе требуется перезагрузка. Вместо аукциона и закупок у единственного поставщика основными способами должны стать конкурсы, запросы предложений и ценовые конкурентные переговоры. Вместо абсурдного и мелочного процедурного контроля – контроль результатов и финансовый контроль.

Предлагаемая программа действий:

1. Отменить аукционный перечень (Распоряжение Правительства от 21.03.2016 №471-р). Оставить аукцион как возможный, но необязательный способ закупки. При этом, утвердить перечень продукции, закупка которых на аукционе невозможна (товары в высокой долей интеллектуальной собственности, услуги, работы, НИОКР и т.д.). Определить предельный размер закупки, ниже которого проведение аукциона не допускается (в ценах 2019 г. – 10 млн. руб.). Изменить механизм проведения аукциона: он возможен как второй этап, только после совместной разработки госзаказчиком с участниками ТЗ и АД и при получении согласия от всех участников на его проведение.

2. Внести изменения в Постановление Правительства РФ №1085 от 28.11.2013 в части увеличения веса неценовых критериев, характеризующих качество продукции.

Существенно расширить перечень видов закупаемых товаров, работ, услуг, по которым разрешено использование конкурсов. Не допустить сокращения числа способов закупки, предусмотреть различные варианты конкурсов.

3. Существенно расширить использование запросов предложений, распространив их на крупные закупки.

4. Разрешить в госзакупках ценовые и конкурентные переговоры, проводить их с видео- и аудиофиксацией. Включить конкурентные переговоры в число конкурентных способов закупки по №44-ФЗ и №223-ФЗ. Сделать обязательным проведение ценовых переговоров при закупке у единственного поставщика (за исключением закупок малого объема и закупок услуг естественных монополий по регулируемому тарифу).

5. Повысить порог закупки малого объема с 300 тыс. руб. до 3 млн. руб., также в 10 раз повысить годовые лимиты по таким закупкам. Отменить все процедурные требования, включая требования по отчетности за такими закупками, разрешить как закупку в электронных магазинах ЭТП, так и прямые закупки на рынке, внести изменения в КоАП, о признании всех нарушений, кроме финансовых, в ходе закупок малого объема малозначительными.

6. Ввести понятие закупки среднего объема, установив их размер от 3 до 10 млн. руб. Предусмотреть возможность использования по закупкам среднего объема любых конкурентных способов, кроме торгов⁵³. Установить к закупкам среднего объема минимальные требования по отчетности.

7. Преобразовать понятие начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), в понятие резервная цена заказчика, которая не публикуется в открытом доступе для участников.

8. Отменить другие избыточные запреты действующей редакции №44-ФЗ, установив допустимость закупки биржевых товаров на бирже, разрешить переторжку для всех видов закупок, разрешить определение не одного, а нескольких победителей закупки.

9. В целях развития реальной конкуренции, а не ее имитации стимулировать в госзакупках определение не одного, а нескольких победителей конкурса, запроса предложений, установив обязательность определения нескольких победителей для закупок свыше определенного объема утвержденного перечня продукции. Не преследовать за «сговор», а признать допустимым и в определенных случаях поощрять, когда победитель тендера берет проигравшего участника на субподряд.

10. Отказаться от чрезмерной централизации закупок. Повысить свободу муниципальных заказчиков в соответствии с конституционными принципами организации местного самоуправления.

11. Внести в госзакупках изменения в части проведения торгов после, а не до оценки вторых частей заявок. Установить дополнительные требования к обоснованию цены участником, предложившим цену заметно ниже, чем остальные: требовать подтверждения наличия возможности исполнить контракт (наличие

⁵³ При закупке у единственного поставщика – с обязательным проведением ценовых переговоров.

персонала в штате, оборудования на балансе, соответствующего размера уставного капитала и т.д.

12. Снизить входные барьеры для добросовестных (не внесенных в реестр РНП и имеющих положительный опыт участия в закупках) участников закупок отменив/смягчив требования обязательного обеспечения для добросовестных участников.

13. Поэтапно отказаться от значительной части процедурного контроля в госзакупках⁵⁴. В качестве переходной меры можно начать с отказа от процедурного контроля за закупками малого и среднего объема, а также закупками бюджетных учреждений социальной сферы для обеспечения текущих нужд. Жалобы на нарушение процедуры рассматривать службами внутреннего контроля заказчика и в судебном порядке. Отменить административную ответственность за мелкие процедурные нарушения и соответствующие статьи КоАП, переведя эти нарушения в разряд дисциплинарных.

14. Одновременно с упрощением процедурного контроля ужесточить финансовый контроль, контроль за формированием резервных и за фактическими ценами контрактов и контроль за результатами, Сформировать на базе Счетной палаты РФ систему контроля за соответствием цен контрактов рыночным ценам, финансового контроля и контроля за результатами, усилив контрольно-надзорные полномочия СП РФ, ужесточив ответственность за финансовые нарушения. Сформировать систему контроля за результатами бюджетных учреждений и унитарных предприятий. Результаты должны быть социально значимыми для бюджетных учреждений, то есть характеризовать качество предоставляемых социальных услуг. В отношении унитарных предприятий целесообразно использовать понятные экономические критерии – темпы роста рентабельности, выручки, заработной платы, выполнения государственного заказа и заказов и т.д.

15. Сконцентрировать усилия ФАС России на:

- выявлении сговоров поставщиков с заказчиками,
- выявлении крупных сговоров на торгах.

16. Сформировать систему морального и материального стимулирования закупщиков за достигнутую в ходе закупок экономию и достижение результатов. Пересмотреть систему профессиональной подготовки в закупочной отрасли, закрыв программы и курсы по обучению исключительно процедуре, сделать акцент на

⁵⁴ Не стоит бояться полной отмены процедурного контроля с связанного с этим роста числа нарушений. Как уже отмечалось выше, значительная часть нарушений порождена самим аукционным креном, который прямо способствует развитию мошеннических схем и де факто подталкивает и заказчиков, и поставщиков на сговоры и иные нарушения. Более того, выше было показано, что система процедурного контроля ФАС России за закупками характеризуется отрицательной селекцией с креном на оспаривание мелких и конкурентных закупок. Ужесточение контроля за соответствием цен госконтрактов рыночным ценам, финансового контроля и контроля за результатами, радикально уменьшит риски и процедурных нарушений. При этом, у участников закупки не только появятся возможности заявить о финансовых нарушениях и несоответствии цен, но и сохранятся возможности оспорить нарушения процедуры в службах внутреннего контроля заказчика и в судебном порядке.

подготовке и привлечении в закупки отраслевых специалистов (в строительстве, фармацевтике и т.д.).

17. Создать по аналогии с американским Институтом публичных закупок⁵⁵ Национальную ассоциацию (институт) закупок, объединяющий профессионалов в отрасли, занимающийся разработкой профессиональных стандартов, привлечение которого к обсуждению и выработке изменений в законодательство о закупках является обязательным.

18. Повысить эффективность общественного обсуждения крупных закупок. Предусмотреть привлечение экспертов Национальной ассоциации (института) закупок, представителей предпринимательских объединений, обществ защиты прав потребителей, иных некоммерческих организаций к экспертизе крупных закупок на платной основе.

19. При проведении спецторгов обеспечить подтверждение статуса субъекта МСП путем самостоятельного обращения заказчика или оператора электронной площадки к реестру субъектов МСП без представления дополнительных документов участником (за исключением случаев, когда участник закупки является вновь созданным юридическим лицом или вновь зарегистрированным ИП). Сократить срок возврата денежных средств, внесенных субъектом МСП в качестве обеспечения. Увеличить предельный размер прямой закупки, в которой может участвовать субъект МСП в рамках госзакупок с 20 до 200 млн. руб. как это реализовано в № 223-ФЗ⁵⁶.

20. Перевести с №44-ФЗ на №223-ФЗ закупки бюджетных учреждений социальной сферы (за исключением капитальных расходов). Как показал опыт больницы №62 г. Москвы, это приведет к существенной экономии бюджетных средств за счет снижения цен и уменьшения расходов на администрирование.

21. Внести изменения в Постановление Правительства №1352 от 11.03.2014 «Об особенностях участия субъектов МСП в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», согласно которому госкомпании обязаны 18% закупок отдавать МСП. Учитывать только закупки у производственных МСП, и не учитывать посредников и аффилированные с госкомпаниями структуры.

22. Поощрять и стимулировать субконтрактацию, включая обязательства субподрядчика для производственных МСП, МСП, расположенных в соответствующем субъекте РФ. Принять программы партнерства (с производственными МСП) всем крупным субъектам №223-ФЗ, всем крупным субъектам гособоронзаказа.

23. Наполнить реальным содержанием программы партнерства (ПП) госкомпаний с МСП. Сейчас субъекты №223-ФЗ вправе предоставлять субъектам МСП-участникам ПП исключительно информационную поддержку (по сути, наравне с остальными

55 The Institute for Public Procurement <https://www.nigp.org/>

56 Согласно пунктам 18 и 19 Положения об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352 заказчик **обязан** провести закупку у МСП из перечня ТРУ, закупаемых у МСП в случае если НМЦД не превышает 200 млн руб. и **вправе** провести закупку у МСП из перечня ТРУ, закупаемых у МСП в случае если НМЦД не превышает 400 млн руб.

участниками закупки), что делает ПП неработающими. Надо снять фактический запрет ФАС на ПП разрешить субъектам №223-ФЗ и ГОЗ самим «растить» себе поставщиков, предоставляя им техническую, имущественную и финансовую поддержку.

24. Доработать функционал ЕИС с целью:

- повышения удобства пользователей (выбор типовых договоров, технических заданий, предмета закупки кодам ОКВЭД и т.д.);
- автоматического отслеживания и недопущения отдельных нарушений (подача двух и более заявок с одного IP-адреса, заявок с едиными свойствами файлов, повторяющееся синхронное поведение, связать с с ЕГРЮЛ/ЕГРИП в части проверки идентичных учредителей, исполнительного органа и т.д.);
- введения возможности подачи единого документа о закупке, являющегося декларацией о соответствии предъявляемым требованиям, формируемого в полуавтоматическом режиме на основании сведений, размещенных им в ЕИС и прошедших подтверждение;
- обеспечить взаимодействие и интеграцию ЕИС с информационными системами и реестрами: с ЕГРЮЛ, Реестром субъектов МСП, информационными ресурсами, хранящими информацию об актах гражданского состояния, о раскрытии группы лиц, банками данных по исполнению судебных актов, (в т.ч. для проверки идентичных учредителей).

25. Запретить участвовать в торгах компаниям, входящим в одну группу лиц, компаниям, находящимся в оффшорах. Рекомендовать заказчикам отказывать участникам, зарегистрированным в «местах массовой регистрации». Расширить права заказчиков в части отказа от допуска участникам с недостаточным размером уставного капитала, численности персонала, опытом работы на рынке.

26. Ввести ответственность работников контрольных органов в сфере закупок (председателей и членов комиссии контрольного органа) в сфере закупок за незаконные решения, отмененные судом. Ввести механизм регрессных исков казны к чиновникам за нанесение ущерба предпринимателям.

27. Ввести государственную пошлину за рассмотрение жалоб участников закупок для отсека мелкиx жалоб и уменьшения риска шантажа («гринмейла») добросовестных участников торгов со стороны недобросовестных. Пошлину целесообразно установить как в абсолютном размере, так и в доле процентов от размера закупки.

28. Разрешить участникам торгов⁵⁷ исправлять очевидные (грамматические, арифметические и т.д.) ошибки в заявке после вскрытия конвертов, либо досылать исправленный вариант в электронной форме. Это снизит произвол заказчиков по отклонению заявок добросовестных участников.

29. Изменить законодательство о госзакупках в части закрепления такого принципа контрактной системы, как принцип партнерства поставщика и заказчика, отказавшись от де факто презумпции виновности заказчика.

30. При закупке научных работ и НИОКР создать механизм обсуждения с научным

⁵⁷ По примеру Федеральной контрактной системы США.

сообществом целесообразность подобных закупок.

Автономная некоммерческая организация «Консультационно-аналитический центр «Институт повышения конкурентоспособности» проводит исследования в области антимонопольного законодательства, законодательства о закупках, промышленной, социальной и демографической политике.

Сайт: www.nationalinterest.ru

Email: info@nationalinterest.ru

Директор Института – Ульянов Алексей Сергеевич, к.э.н.