



ФЕДЕРАЛЬНАЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ  
СЛУЖБА  
(ФАС России)

РУКОВОДИТЕЛЬ

Садовая Кудринская, 11  
Москва, Д-242, ГСП-5, 123995  
тел. (499) 795-76-52, факс (499) 254-83-00  
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

27.10.2011 № 44/3704-17Р

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Минэкономразвития России

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3,  
Москва, ГСП-3, А-47, 125993

О проекте федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»

Поручения Правительства Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № ВП-П13-1955 (пункт 1), от 14 сентября 2011 г. № ИШ-П13-60пр, от 27 сентября 2011 г. № ИШ-П13-61пр, от 29 сентября 2011 г. № ВП-П13-41пр, письма Минэкономразвития России от 17 октября 2011 г. № 22794-Л/А/Д28, от 24 октября 2011 г. № Д29-493

Федеральная антимонопольная служба рассмотрела представленный Минэкономразвития России доработанный проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее – законопроект) и сообщает.

Предусмотренная законопроектом регламентация закупок делает основной акцент на достижении результата, за который заказчик несет ответственность. У заказчика практически нет ограничений по определению организации, которая, по его мнению, сможет успешно исполнить контракт, поскольку основной процедурой размещения заказа является конкурс с субъективными критериями определения победителя.

ФАС России считает, что подобный подход не может быть положен в основу регулирования государственных и муниципальных закупок, поскольку при этом не будут обеспечены необходимые условия для поддержания конкурентной среды в сфере госзаказа, которая необходима для получения качественного результата и

эффективного расходования бюджетных средств. В отсутствие конкурентных процедур закупок контракты будут заключаться по завышенным ценам с «аффилированными» с заказчиками организациями.

В частности, предлагаемые в законопроекте процедуры конкурса с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений создают возможности для злоупотреблений и коррупции при закупках, а также необоснованно ограничивают конкуренцию.

Так, при проведении конкурса с ограниченным участием заказчик имеет возможность устанавливать количественно неизмеряемые и неадминистрируемые квалификационные требования к участникам.

Под видом двухэтапного конкурса законопроектом, по сути, предусмотрена возможность отбора победителя по результатам переговоров с участниками, что создает все условия для «заточки» требований под конкретную компанию, недопуску остальных участников и сговору как заказчика с одним из участников, так и участников между собой.

Запрос предложений фактически является процедурой, позволяющей заказчику в «ручном режиме» выбрать необходимого исполнителя контракта.

Из текста законопроекта не следует, что при переходе к запросу предложений в связи с несостоявшимися процедурами закупок установлен запрет на изменение существенных условий торгов.

При этом сама процедура запроса предложений нецелесообразна, поскольку если информация о закупке при проведении торгов в течение установленного срока была размещена на официальном сайте, но торги не состоялись в связи с отсутствием участников, то бессмысленно возобновлять несостоявшиеся торги еще на три дня, переводя их в процедуру запроса предложений, то есть, фактически, в процедуру короткого конкурса.

В связи с этим вызывает сомнение обоснованность исключения из законопроекта необходимости согласования заключения контракта с единственным поставщиком с контролирующими органами в случае несостоявшихся торгов, поскольку при таком согласовании осуществляется проверка соответствия документации о торгах требованиям законодательства, размещения необходимой информации на официальном сайте, обоснованности отклонения участников торгов. При наличии нарушений при проведении процедур закупок согласование

заключения контракта с единственным поставщиком не может быть получено. Замена согласования единственного поставщика через контролирующие органы процедурой запроса предложений исключит проверку обоснованности заключения контрактов с единственными поставщиками, что создаст условия для многочисленных злоупотреблений.

Законопроектом предусмотрена возможность закупить продукцию у единственного источника, однако в отдельных случаях нет понятных критериев выбора данного способа закупки. Также не ясно, как следует осуществлять дополнительную закупку в пределах 10 % по единице дополнительного объема в отношении работ и услуг (как рассчитывается дополнительный объем в натуральном выражении). Предусмотренная законопроектом возможность осуществления закупок у единственного поставщика на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей в пределах 5 % от объема средств на все закупки заказчика в соответствии с планом-графиком, создает экономически необоснованную возможность осуществления закупок без проведения необходимых процедур у единственного поставщика.

В законопроекте в качестве способа размещения заказа сохраняется конкурентная, но коррупционная процедура запроса котировок (параграф 3.2), решение об исключении которой было принято на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол № 15 от 2 июня 2010 г.).

Также следует отметить, что в части закупок с применением процедуры электронных аукционов законопроект не соответствует Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, поскольку вместо расширения практики проведения электронных аукционов в законопроекте существенно сокращаются случаи их проведения.

При проведении электронных аукционов не предусмотрено обязанности заключения контрактов в электронной форме, а также не ограничена возможность заключения контрактов в электронной форме по усмотрению сторон, минуя электронную площадку. Это крайне негативно скажется на эффективности данной процедуры закупки, и приведет к многочисленным злоупотреблениям на этапе заключения контракта.

В законопроекте не указано, каким образом устанавливаются условия функционирования электронных площадок, не определено, что их количество должно быть ограничено, что приведет к снижению ликвидности и информационной безопасности работы электронных площадок. Предусмотрено, что ведение счетов для внесения обеспечения заявок на участие в электронном аукционе осуществляется Федеральным казначейством. Указанные положения приведут к дезорганизации работы электронных площадок и удорожанию стоимости электронных аукционов.

В целом, в части способов размещения заказов необходимо отметить, что процедуры конкурса и электронного аукциона заимствованы из Закона о размещении заказов, однако многие существенные условия данных процедур упущены, потеряны взаимосвязь и логика, установлены отдельные избыточные требования, не корректно перенесены (установлены) сроки совершения процедурных действий.

Аналогичные замечания касаются закрытых процедур закупок.

Сниженный размер обеспечения исполнения контракта до 2 % при проведении торгов для субъектов малого предпринимательства, а также невозможность установления обеспечения заявок на участие в торгах для закупок, начальная (максимальная) цена контракта которых составляет менее 1 млн. рублей, ставят под угрозу срыва значительное число процедур торгов и контрактов, заключенных по их результатам.

Нормы, касающиеся правил описания объекта закупок и условий контракта, весьма размыты и не дают понимания, каким образом должны быть сформулированы требования заказчика и могут привести к ограничению количества участников. Также следует отметить, что данный подход, то есть отсутствие подробных требований к описанию объекта закупки, не позволит предпринимателям подготовить качественные предложения по поставкам продукции, удовлетворяющей потребностям заказчика, и, соответственно, во многих случаях это может привести к некачественному исполнению контрактов.

По тексту законопроекта в разных местах используется различные определения (ограничение количества участников и ограничение конкуренции), что не позволяет однозначно понять в каких случаях и каким образом заказчику необходимо их применять.

Положения законопроекта не решают проблему повышения рисков некачественного исполнения контрактов при значительном снижении цены контракта в ходе процедур закупок. Предусмотренное ограничение возможности снизить цену контракта более чем на 25% создает дополнительные возможности для злоупотреблений как со стороны заказчиков, так и со стороны недобросовестных компаний и делает конкурентную процедуру полностью неконкурентной. За счет нормы о признании электронного аукциона несостоявшимся при снижении цены контракта более 25 % любой аукцион может быть умышленно сорван, поскольку любая компания сможет совершить действия, направленные на признание аукциона несостоявшимся, если ее предложение о цене контракта, сниженное от начальной (максимальной) цены контракта в пределах 25 %, будет снижено ценовыми предложениями конкурентов.

В законопроекте не решены проблемы участия в закупках фирм-однодневок и перепродажи контрактов.

Вопросы исполнения контрактов определены минимальным описанием общих организационных вопросов и мероприятий, возникающих при исполнении контракта. Содержание указанных мероприятий не раскрыто. Недостаточно регламентированы вопросы, связанные с обеспечением исполнения контракта. Не определено, что такое существенное и несущественное отклонение результатов контракта от его требований при приемке продукции. Не ясно, каким образом подлежит применению норма об изменении условий контракта в связи с изменением в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых государством цен (тарифов) на товары, работы, услуги.

Таким образом, имеются существенные недостатки и упущения в части регламентации стадии исполнения контракта, а, следовательно, в законопроекте отсутствует системность и комплексность регулирования всех стадий закупочного процесса.

Отсутствует продекларированная законопроектом регламентация контроля и аудита эффективности закупок. Общественный контроль, предусмотренный законопроектом, не будет эффективным при его построении на основе общественных советов. Общественный контроль обеспечивается информационной открытостью процесса закупок за счет работы официального сайта [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), предусмотренного Федеральным законом от 21 июля 2005 г.

№ 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов).

При этом законопроектом недостаточно регламентированы вопросы контроля за закупками со стороны государства. В частности, из текста законопроекта не видна целесообразность разделения контроля на внешний и внутренний (данный подход представляется необоснованным), не ясно распределение компетенций по контролю за закупками на различных уровнях власти, не определены методы контроля, отсутствует возможность контролирующего органа приостанавливать процедуру закупки и заключение контракта до рассмотрения жалобы по существу.

При этом заимствованные из Закона о размещении заказов действующие процедуры контроля искажены, имеются пробелы в существенных вопросах контроля.

В связи с недостатками в вопросах регламентации контроля будет невозможно осуществлять эффективный контроль за закупками, а предприниматели будут лишены возможности действенной защиты своих прав и законных интересов, которая у них есть в настоящее время в соответствии с Законом о размещении заказов.

Законопроектом определена возможность при заключении контракта предусмотреть условие о рассмотрении споров в третейском суде, что приведет к навязыванию «своих» третейских судов со стороны заказчиков и сокращению возможностей для защиты своих прав в ходе исполнения контрактов у предпринимателей, при том, что возможность расторжения контрактов по определенной процедуре законопроектом предусмотрена.

Предусмотренное законопроектом право заказчика на одностороннее расторжение контракта не позволяет заказчику в короткие сроки решать проблемы с ненадлежащим исполнением контракта и возобновлением поставок продукции путем заключения нового контракта. Также предусмотренная законопроектом процедура одностороннего расторжения контракта нарушает принцип равенства сторон.

В законопроекте содержатся положения об ответственности заказчиков (в том числе, персональной ответственности) за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность расходования

бюджетных средств, при этом не понятно в чем выражается эта ответственность, так как конкретные меры ответственности законопроектом не определены. Предусмотренный институт контрактных офицеров размывает ответственность между руководителями организаций-заказчиков и должностными лицами, ответственными за исполнение контрактов.

Имеются существенные недостатки в части информационного обеспечения закупок и использования электронного документооборота. В частности, из положений законопроекта можно понять, что единая информационная система может являться распределенной по территориальному принципу, в том числе состоящей из разрозненных информационных ресурсов, объединенных системой ссылок через один общий сайт. С точки зрения целостности и достоверности информации данный подход к организации информационного обеспечения закупок не может быть положен в основу единой информационной системы.

Не понятен порядок организации работы с электронно-цифровыми подписями (далее – ЭЦП) при осуществлении закупок. В законопроекте не указано, в каких случаях могут применяться различные виды ЭЦП, как будет обеспечена информационная безопасность работы с ЭЦП.

Из определений законопроекта следует, что участник закупок – это лицо, подавшее заявку на участие в процедурах закупок. Таким образом, например, предприниматели, не подавшие заявку на торгах, лишаются права обжаловать незаконные положения документации, не дающие им возможности принять участие в процедуре закупки.

При проведении оценки заявок (предложений) согласно предусмотренным законопроектом критериям могут оцениваться расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ. Данные показатели являются неадминистрируемыми, а, следовательно, искажающими конкурентную среду. Кроме того, не понятна целесообразность использования такого критерия оценки как «использование результатов работ».

Законопроектом не ограничены весовые значения качественного и квалификационного критериев оценки заявок, оценка по которым является субъективной. Это во многих случаях приведет к определению победителем конкурса компании, предложившей худшие условия исполнения контракта как по качеству, так и по цене, но «аффилированной» с заказчиком.

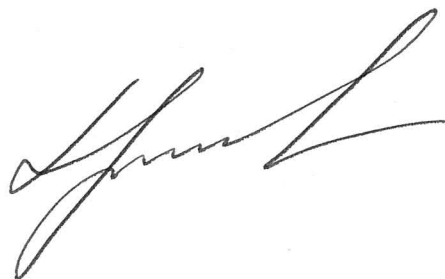
В законопроекте предусмотрено освобождение от представления обеспечения исполнения контракта для бюджетных и казенных учреждений, целесообразность которого вызывает сомнения с точки зрения достижения качественного результата исполнения контракта.

По тексту законопроекта имеется большое количество замечаний юридико-технического характера и норм, имеющих декларативный характер или неоднозначное толкование, что приведет к многочисленным проблемам в правоприменительной практике.

По мнению ФАС России, принятие законопроекта в представленной редакции – это не шаг вперед, а возврат к неэффективной и коррупционной практике закупок, действовавшей до принятия Закона о размещении заказов.

Таким образом, ФАС России не согласовывает законопроект и считает, что его принятие приведет к созданию дополнительных возможностей для коррупционных проявлений на всех стадиях закупок, нарушению прав предпринимателей и существенному ухудшению конкурентной среды в системе государственных и муниципальных закупок и экономике Российской Федерации в целом.

ФАС России предлагает отмеченные в настоящем письме замечания по законопроекту оформить в таблицу разногласий с изложением по ним позиции Минэкономразвития России.



И.Ю. Артемьев