



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА**

ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ НОВОЙ РЕДАКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ (ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В 94-ФЗ)

**В соответствии с поручением Президента РФ от 06.12.2010 №Пр-3534 и
поручением Председателя Правительства РФ от 06.12.2010 №ВП-П13-8383**

Москва, 2011

Реформа госзаказа

До 94-ФЗ (до 1 января 2006 г.)

После принятия 94-ФЗ (после 1 января 2006 г.)

Информация размещалась только в печатных СМИ органов власти, т.е. была доступна только для местных предпринимателей

Вся информация о государственных закупках размещается на едином портале в сети Интернет (информация стала общедоступной, появился общественный контроль за госзакупками)

Чиновники устанавливали к участникам любые требования, т.е. описывали «свою» компанию и не пускали остальных (административная предквалификация)

Произвольные требования чиновников заменены на финансовое обеспечение качественного исполнения контракта (административная предквалификация заменена на экономическую)

Любой чиновник мог произвольно определить победителем «свою» компанию

Введены аукционы в электронной форме, **создана конкурентная среда** (заказчик получает товар заданного им качества по минимальной цене)

Реформа госзаказа

До 94-ФЗ (до 1 января 2006 г.)

После принятия 94-ФЗ (после 1 января 2006 г.)

Возможность изменения сторонами любых условий заключенных контрактов, в том числе увеличение цены контракта

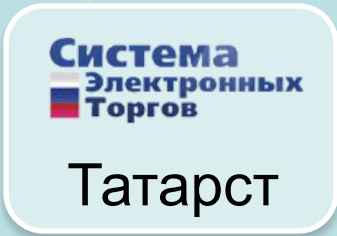
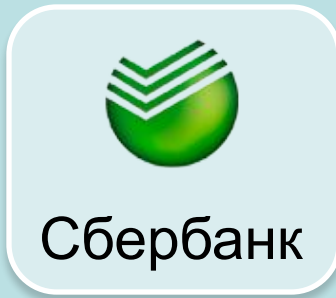
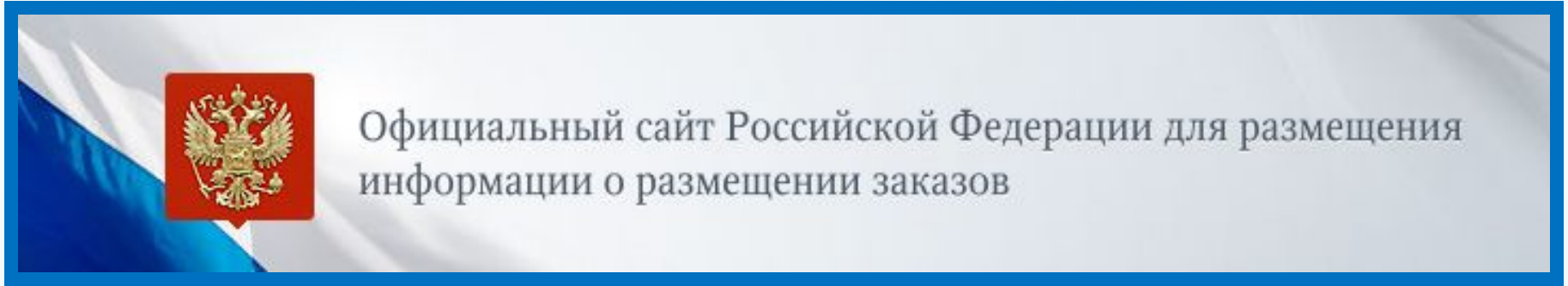
Введены ограничения на возможность произвольного изменения условий заключенных контрактов

Результаты торгов можно обжаловать только в суде в течении многих месяцев
(к этому времени контракт исполнен)

Введена короткая процедура обжалования действий заказчика в ФАСе, Рособоронзаказе (решение - за 5 дней). У предпринимателей появилась возможность действенной защиты своих прав.

По данным Аналитического доклада «Неправильные» госзакупки» (И.А. Новиков, А.М. Калинин, Аудиторско-консалтинговая компания ФБК, 2004г.) до 94-ФЗ, в 2003-2004 годах, доля честных конкурсов (когда победитель не был известен заранее) в общем количестве процедур госзакупок не превышала 1 %.

Единое экономическое пространство размещения государственного заказа в Российской Федерации



ан
Операторы электронных площадок



Эффект электронных аукционов

Факторы, влияющие на экономию	Конкурс	Аукцион	Электронный аукцион
Наличие субъективной оценки со стороны заказчика	Да	НЕТ	НЕТ Отсутствует субъективная оценка
Возможность оказывать давление на участников (использовать административный ресурс)	Да	Да	НЕТ Заказчик заранее не знает, кто является участником аукциона, так как сведения об участниках раскрываются только после проведения торгов
Возможность сговора между участниками на торгах	НЕТ	Да	НЕТ Участникам не известны конкуренты, сведения о других участниках раскрываются только после проведения торгов. Возможность сговора остается только на высококонцентрированных рынках
Возможность сговора между участником и заказчиком	Да	Да	НЕТ Заказчик заранее не знает, кто является участником аукциона, так как сведения об участниках раскрываются только после проведения торгов

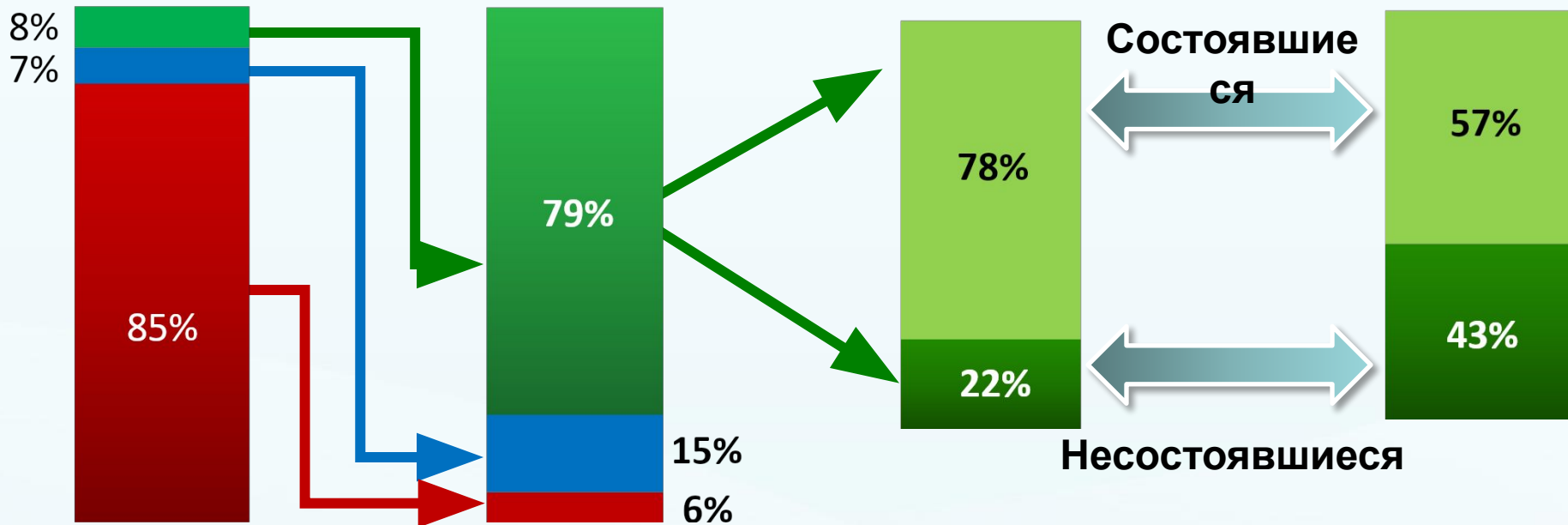
Соотношение процедур размещения госзаказа*

В количестве

В деньгах

В количестве

В деньгах



Конкурентные процедуры

Едиственный поставщик (коммунальные услуги и т.п.)

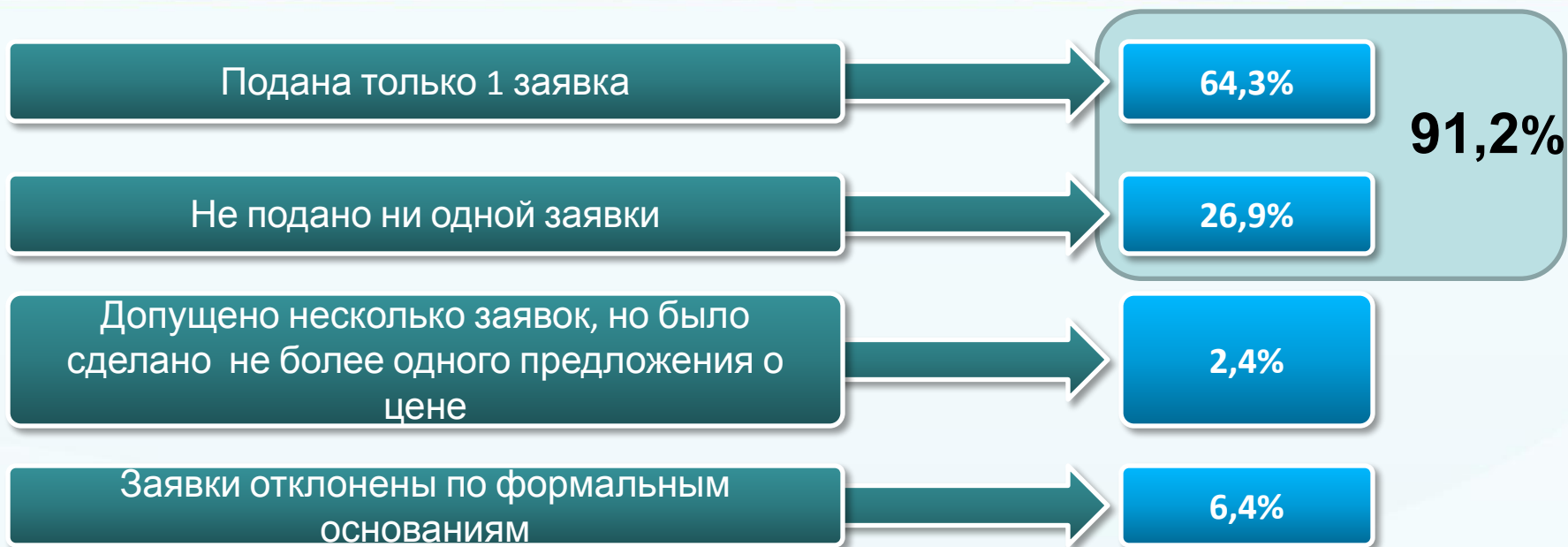
Малые закупки (до 100 тыс.)

Вывод: Доля контрактов, размещаемых до 100 т. р. в общей стоимости размещаемых заказов составляет не более 6%. Однако 79% средств госзаказа размещается на конкурентных процедурах.

При этом несостоявшиеся процедуры в общем количестве процедур составляют 22%, а в стоимостном выражении их доля составляет 43%, поскольку несостоявшимися в основном являются крупные заказы, так как в настоящее время при их проведении конкурентная среда не развита.

* по информации Росстата за 9 месяцев 2010 года по федеральным и региональным заказам

Основные причины, по которым 26,4% электронных аукционов становятся не состоявшимися



Выводы:

1. Основными причинами не состоявшихся электронных аукционов являются отсутствие заявок или подача только одной заявки (до **91,2 %**) в результате затачивания под конкретного производителя или поставщика.

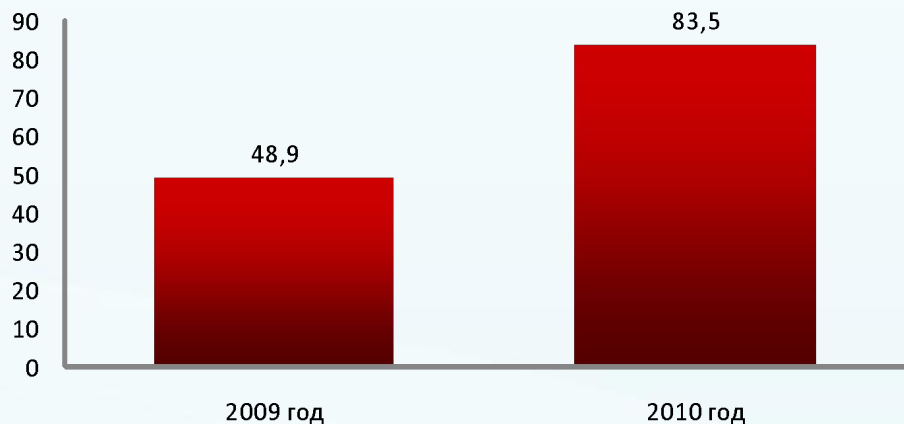
2. Признаки сговора участников на электронных аукционах имеются только в **2,4%** случаев.

3. На электронных аукционах, по сравнению с обычными торгами, исключены формальные причины отклонения заявок (встречаются только в **6,4%** случаях).

* По данным ЗАО «Обербанк-АСТ», ОАО «ЕЭТП», ГУП «Агентство по государственному заказу РТ»

Экономия средств бюджета (разница между начальной ценой и ценой по результатам торгов)

Сравнение экономии средств федерального бюджета за 9 месяцев 2009 года и 9 месяцев 2010 года (млрд. руб.)*



Средняя экономия за 9 месяцев 2010:
аукционы – 10,6%
конкурсы – 8,6%

Вывод:

за счет введения электронных аукционов экономия значительно выросла

Всего за четыре года (2006-2009) совокупная экономия бюджетов составила

более 770 млрд. руб.

— это новые возможности Правительства РФ по приобретению необходимых товаров, а также строительству инфраструктуры

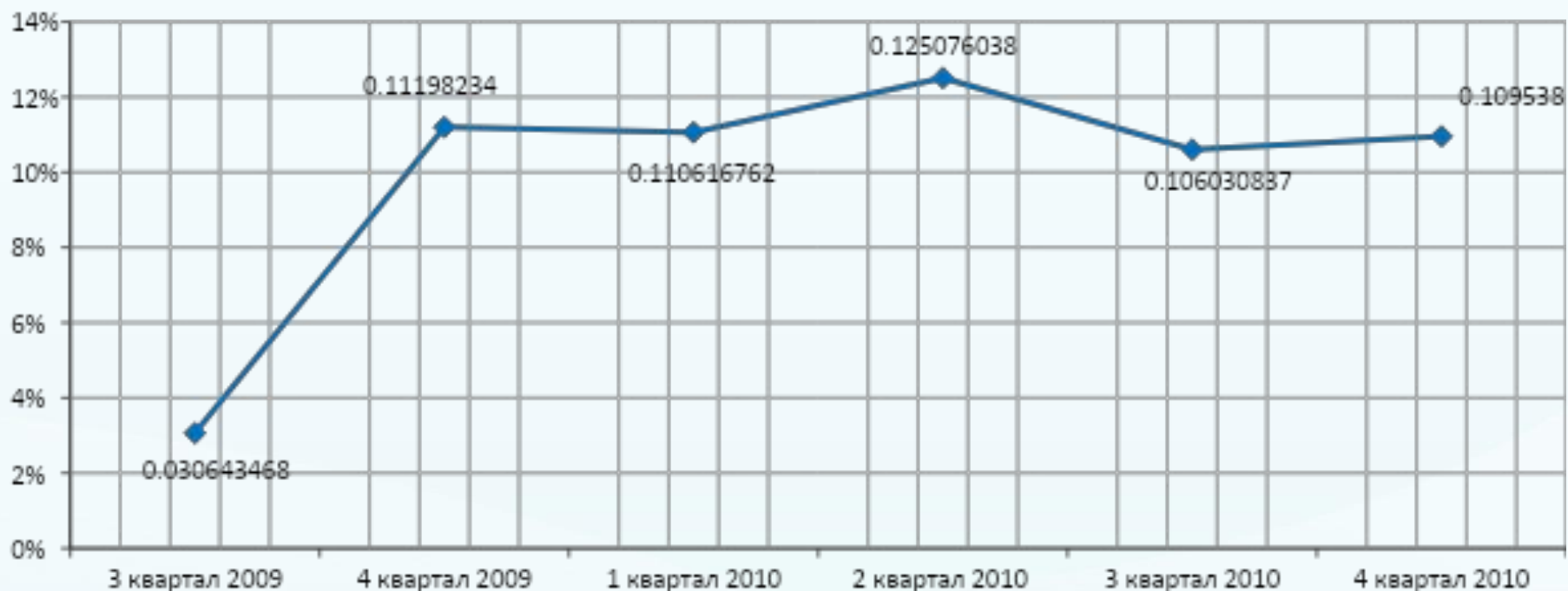
* по данным Росстата

Один из мифов про 94-ФЗ, что достигнутая экономия – это просто завышенные начальные цены.

Действительно необходимо вводить процедуры определения начальной цены.

Однако отсутствие конкурентных процедур приведет к заключению контрактов по начальной цене — и цены всегда будут завышены, а экономии не будет, как это было раньше до 94-ФЗ.

Разница начальных (максимальных) цен, установленных заказчиками, и конечных цен по заключенным контрактам в результате проведения аукционов в электронной форме



Низкий процент экономии бюджетных средств (3,06%) зафиксирован в тот период, когда на электронных площадках еще не было достаточного количества предпринимателей.

Рост экономии бюджетных средств с 1 квартала 2010 года связан с установленной 94-ФЗ обязанностью федеральных заказчиков проводить электронные аукционы. На электронных площадках появились заказчики - появились и предприниматели – появилась и экономия.

Процент экономии на электронных аукционах в зависимости от числа участников на строительство*

Количество участников	до 15 млн. руб.	свыше 15 до 50 млн. руб.	свыше 50 до 300 млн. руб.	свыше 300 млн. до 1 млрд. руб.
2-3	10,1	10,2	7,9	7,1
4-6	19,1	19,6	14,7	9,9
более 6	26,3	27,3	24,4	—

Вывод: увеличение количества участников приводит к большему снижению начальных цен за счет увеличения конкуренции между участниками.

* Данные представлены ЗАО «Сбербанк АСТ», ГУП «Агентство по государственному заказу РТ», ОАО «ЕЭТП» за период с 01.07.2010 по 31.12.2010

Положительные примеры проведения электронных аукционов на строительство

№ п/п	Наименование электронного аукциона	Кол-во участников всего/ допущенных к аукциону	Начальная цена, рублей	Итоговая цена контракта, рублей	Процент снижения	Наименование победителя
1	Выполнение подрядных работ на очистных сооружениях для застройки микрорайона 11 Южное Бутово г. Москвы	10/5	545 299 984	428 060 030	21 %	ОАО «МОСИНЖСТРОЙ» Опыт: Триумфальная арка, Олимпийский спортивный комплекс в Лужниках, мемориальный ансамбль на Поклонной горе.
2	Строительство трех жилых домов в войсковой части 51952	7/4	248 582 920	158 217 880	36,4%	ООО «Строительная компания Премьер». Опыт: международный аэропорт «Шереметьево»
3	Строительство и реконструкция мультисервисной телекоммуникационной системы ГУВД по Краснодарскому краю	4/4	41 211 200	29 793 990	27,7 %	ЗАО «Компания ТрансТелеКом» Опыт: разработка и внедрение системных телекоммуникационных решений, комплексное строительство объектов связи для ОАО «Сбербанк России», ОАО «ВолгаТелеком», ОАО «МегаФон», ЗАО «Самара - ТрансТелеком», ГУВД по Самарской области.
4	Реконструкция административного здания Калининградстата, с проведением работ по	5/5	30 900 000	21 509 533	30,4%	Инженерно-строительное ООО «Евроросс». В сферу деятельности компании входит: инвестирование, выполнение функций заказчика-застройщика и генподрядчика, а также осуществление строительного надзора за работами и др. сферами.

Вывод: при существенном снижении (более 20%) прошедших госэкспертизу цен, победителями становятся крупные компании и контракты исполняются надлежащим образом.

Процент экономии на электронных аукционах в зависимости от числа участников на медицинское оборудование и лекарственные средства *

Количество участников	до 15 млн. руб.	свыше 15 до 50 млн. руб.	свыше 50 до 300 млн. руб.
1			
2-3	12,7	2,3	1,1
4-6	29,0	8,9	7,2
более 6	40,2	9,2	—

Вывод: увеличение количества участников приводит к большему снижению начальных цен за счет увеличения конкуренции между участниками.

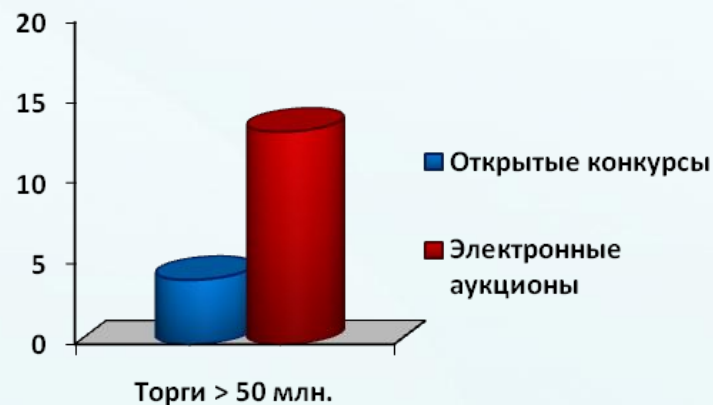
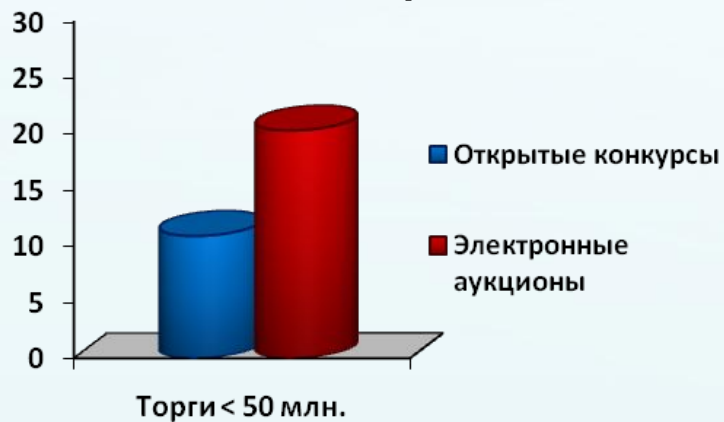
* Данные представлены ЗАО «Сбербанк АСТ», ГУП «Агентство по государственному заказу РТ», ОАО «ЕЭТП» за период с 01.07.2010 по 31.12.2010

Сравнение результатов состоявшихся торгов на конкурсе и на электронном аукционе по строительству и ремонту *

Показатель	Электронный аукцион	Открытый конкурс	Электронный аукцион	Открытый конкурс
	Торги < 50 млн. рублей		Торги > 50 млн. рублей	
Среднее кол-во участников, подавших заявки	4,8	2,1	4,9	2,4
Среднее кол-во участников, допущенных к торгам	3,5	1,8	3,8	1,9
Среднее количество участников, подававших предложения о цене	2,7	–	3,2	–
Средняя достигнутая экономия (%)	20,2	10,9	13,7	4,0

Вывод: на электронных аукционах по сравнению с конкурсами в 2 раза увеличилось количество участников, что привело к увеличению экономии в 2-3 раза.

Средняя достигнутая экономия (%)



* По информации, представленной электронными площадками Сбербанка, Москвы и Татарстана и данных с официального сайта www.zakupki.gov.ru за период с 01.07.2010 по 31.12.2010

Использование критериев оценки заявок на конкурсах на примере закупки медицинского оборудования*

Наименование критерия	Процент применения
Цена	100%
Сроки (периоды) поставки товара	74%
Функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара	72%
Срок предоставления гарантии качества товара	58%
Расходы на техническое обслуживание товара	5%
Расходы на эксплуатацию товара	5%
Объем предоставления гарантий качества товара	1%

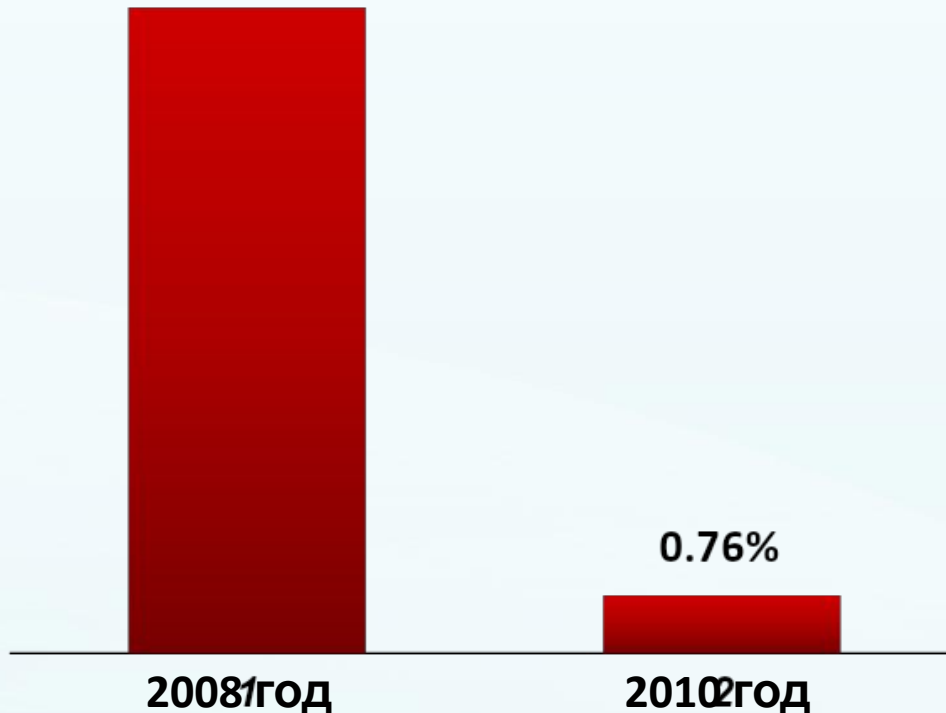
Вывод: Из 7 критериев оценки заявок на участие в конкурсе 3 критерия практически не используются, то есть эти критерии заказчикам не нужны.

* По данным официального сайта www.zakupki.gov.ru. Указанная информация получена по результатам анализа 100 конкурсов, отобранных методом случайной выборки.

Исполнение контрактов*

Неисполненные контракты
по вине поставщика

8.45%



Вывод: исключение возможности предоставления некачественного обеспечения (страхования ответственности) снизило количество неисполненных контрактов

в 11 раз

Более 99% контрактов — исполнены

* По закупкам более 50 млн.руб. Правительства Москвы.

94-ФЗ — как проект по модернизации страны

Количество аккредитованных участников.	Около 50 тыс. компаний. При этом ожидаемое количество 300 – 500 тыс. компаний.
Количество заказчиков, зарегистрированных на общероссийском портале.	Около 155 тыс. заказчиков. При этом ожидаемое количество заказчиков - около 200 тыс.
Количество ЭЦП, полученных сотрудниками заказчиков.	Около 300 тыс.
Предполагаемое количество человек, которые получают ЭЦП (сотрудники предпринимателей и заказчиков в совокупности).	От 1,5 до 2 млн. человек.
Количество запросов интернет-пользователей к общероссийскому portalу госзакупок.	Более 2, 5 млн. запросов в день.

Электронные аукционы - это:

- а** создание единого экономического пространства;
- а** автоматическое внедрение информационных технологий по всей территории страны (более 1,5 млн. человек получают ЭЦП; исключительно электронный документооборот).

За счет информационной открытости 94-ФЗ показал происходящее в сфере госзаказа и предложил введение электронных аукционов.

В результате — общество увидело масштабы коррупции в госзаказе и выразило свое возмущение.

Однако вместо поддержания дальнейшего развития реформы в данной сфере сложилось впечатление, что в происходящем виноват сам 94-ФЗ (логическая ошибка). В то же время 94-ФЗ не регулируются вопросы планирования закупки, определения начальной цены, требований к продукции — эти вопросы еще не решены.

По естественным монополиям и госкорпорациям возмущение общества отсутствует, поскольку в принципе никто не знает, что происходит с их закупками.

94-ФЗ – закон, наступающий на многие финансовые интересы, и именно поэтому он вызывает такое острое недовольство как некоторых представителей органов власти, так и крупного бизнеса, которым конкуренция не нужна.

Закупки, осуществляемые госкорпорациями (компаниями) и естественными монополиями (ЕМ)

Размещение документации о закупке	Размещение порядка оценки заявок	Размещение результатов проведения закупки	Размещение информации о заключении/исполнении контракта
35 %	25 %	17,5 %	0 %

Вывод:

Анализ закупок крупных госкорпораций (компаний) и ЕМ в субъектах РФ показывает, что информация о размещении заказов практически отсутствует. По небольшим госкорпорациям (компаниям) и ЕМ информацию на сайтах найти в принципе не представляется возможным.

По сравнению с госзаказом закупки подавляющего числа госкорпораций (компаний) и ЕМ являются абсолютно непрозрачными и общественно неконтролируемыми.

* По данным 40 крупных компаний из 13 субъектов РФ

Наиболее острые вопросы 94-ФЗ

Вопрос	Ответ
Демпинг, фирмы – однодневки	В случае неисполнения контракта поставщик теряет денежные средства (финансовое обеспечение). С августа 2010 года вступили в действие поправки, исключающие некачественное финансовое обеспечение, фирмы-однодневки просто не смогут прийти на госзаказ.
Перекупщики, посредники	Зачастую дилеры (не прямые производители) предлагают существенно лучшие условия. Посредник может выиграть на аукционе только если он предложит ту же продукцию дешевле производителя. При этом производители часто сами не приходят на торги.
Возврат от экономической к административной (чиновничьей) предквалификации	Законом предусмотрена предквалификация, но она зависит не от субъективного мнения чиновника, а от экономической возможности компании исполнить контракт (участник предоставляет банковскую гарантию, поручительство крупного юридического лица или денежный залог).
Победитель определяется только по цене, а качество не учитывается. Не понятно, как закупать сложную (инновационную) продукцию	<p>Заказчик должен заранее провести анализ имеющейся продукции на рынке и определиться, какое качество ему надо. <u>При этом качество предлагаемой продукции учитывается в первую очередь, т.к. является критерием допуска к госзаказу, т.е. допускаются к аукциону только те, кто предлагает требуемое заказчиком качество, а побеждает тот, кто предложил его по минимальной цене.</u></p> <p>Недопустимо расходование бюджетных средств заказчиком, пока он не определится, что ему необходимо.</p>

Проблемы госзаказа и их решение

Проблема	Подходы к решению
<p>Заказчики тратят много времени на разработку требований при закупке типовой продукции и, зачастую, устанавливают либо некачественные требования, либо «затачивают» документацию под конкретного производителя или поставщика.</p>	<p>Необходимо обязать отраслевые федеральные ведомства разработать типовые требования (типовые контракты) к стандартным товарам, работам и услугам, в том числе и требования к гарантийным обязательствам исполнителя.</p> <p>Указанные типовые требования должны быть размещены на сайте в сети Интернет и быть обязательными к применению при размещении заказов на типовые товары, работы и услуги.</p>
<p>Многие заказчики не закладывают в технические задания инновационные требования к закупаемой продукции в связи с тем, что не понятно, какие инновационные требования необходимо закладывать и такие требования отсутствуют в публичном доступе.</p>	<p>Отраслевым федеральным ведомствам необходимо определить инновационные требования в своих отраслях (например закупка автомобилей экологического класса не ниже Евро-3) и заложить эти требования в типовые контракты при закупке заказчиками товаров, работ и услуг.</p> <p>Указанные инновационные требования должны ежегодно пересматриваться, а также размещаться в публичном доступе на официальном общероссийском сайте госзаказа.</p>

Проблемы госзаказа и их решение (продолжение)

Проблема	Подходы к решению
Низкоквалифицированное выставление требований к предмету и качеству закупки	<p>Централизовать функции по размещению заказов на уровне уполномоченных органов субъектов РФ и федеральных министерств по подведомственным учреждениям, что приведет к сокращению количества «непрофильных» сотрудников, исключит закупку не качественной продукции и позволит ввести инновационные требования.</p>
Повышение профессионального качества поставщиков	<p>В целях повышения профессионализма поставщиков и качества конечного результата – предусмотреть в определенных случаях при приобретении продукции количественно измеряемые и администрируемые дополнительные требования к участникам (например, по аналогии с имеющимися в настоящее время требованиями в 94-ФЗ по строительству). Особенно актуально введение данных требований для таких творческих сфер, как НИОКР, проведение экспертиз, оказание юридических услуг и т.д.</p>
Длительная судебная процедура расторжения контрактов	<p>Для быстрого рассмотрения вопросов о расторжении контрактов при их ненадлежащем исполнении - предусмотреть упрощенную (в течение 10 дней) административную процедуру их расторжения на основании решений специальных межведомственных комиссий с участием как федеральных контролирующих органов, так и финансовых и правоохранительных органов власти.</p> <p>Одностороннее расторжение контрактов недопустимо, так как приведет к произволу заказчиков в отношении предпринимателей.</p>

Проблемы госзаказа и их решение (продолжение)

Проблема	Подходы к решению
<p data-bbox="19 349 714 478">Отсутствие регламентации установления начальной (максимальной) цены контракта</p>	<p data-bbox="753 349 1912 564">Установление требования об обязательном составлении должностными лицами протоколов, содержащих обоснование установления начальной (максимальной) цены контракта, в т.ч. с указанием источников получения такой информации, и их размещение в составе документации о торгах.</p> <p data-bbox="753 571 1912 699">Обязательными источниками указанной информации должны быть сведения с общероссийского портала и сайтов производителей.</p> <p data-bbox="753 706 1912 792">Профильным ведомствам необходимо разработать требования к определению начальных цен в своих сферах.</p>
<p data-bbox="19 856 714 1142">В настоящее время потребность заказчика в товарах определенной марки формируется самостоятельно. Нередки случаи закупки необоснованно дорогих автомобилей или «золотых кроватей».</p>	<p data-bbox="753 856 1912 1142">Необходимо предусмотреть публичную процедуру защиты потребностей заказчиков. При этом должны быть установлены определенные ограничения по максимальной стоимости на отдельные товары, работы и услуги, закупаемые для нужд заказчика (например невозможность закупки для государственных и муниципальных нужд автомобилей Lexus, Infiniti и т.п.).</p>

Проблемы госзаказа и их решение (продолжение)

Проблема	Подходы к решению
<p>При неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по контракту заказчик вправе применять или не применять предусмотренные контрактом штрафные санкции.</p> <p>При этом применение таких штрафных санкций зачастую зависит от личных отношений заказчика с исполнителем контракта. Это приводит к коррупции и исключению ответственности исполнителя.</p>	<p>Необходимо установить обязанность заказчика всегда применять санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту.</p> <p>Кроме того, необходимо установить унифицированный размер таких штрафных санкций.</p> <p>Также необходимо установить в законе максимальные сроки для оплаты заказчиками качественно исполненных предпринимателем контрактов и ответственность за нарушение таких сроков.</p>
<p>При размещении заказов нередки случаи многократных умышленных грубейших нарушений одними и теми же должностными лицами заказчиков действующего законодательства.</p>	<p>Необходимо ввести процедуру дисквалификации должностных лиц заказчиков при грубейших нарушениях (по аналогии с законом о защите конкуренции), а также предусмотреть специальные составы уголовной ответственности для преднамеренных действий в сфере госзаказа.</p>

Проблемы госзаказа и их решение (продолжение)

Проблема	Подходы к решению
<p>В настоящее время административная процедура обжалования результатов размещения заказов пользуется большой популярностью у предпринимателей в связи с возможностью быстрой и эффективной защиты своих прав и законных интересов (около 28 тыс. жалоб в 2010 году, 47% обоснованны).</p> <p>В то же время недобросовестные предприниматели злоупотребляют данным правом и подают неоднократные жалобы без наличия достаточных оснований.</p>	<p>Для исключения возможности злоупотребления предпринимателями своими правами, а также введения возможности электронного обжалования действий заказчиков необходимо предусмотреть государственную пошлину за подачу жалоб.</p>
<p>Наличие запроса котировок, позволяющего выбирать «своего» поставщика</p>	<p>Замена запроса котировок процедурой короткого (7 дней) электронного аукциона, уже предусмотренного 94-ФЗ.</p>

Проблемы госзаказа и их решение (продолжение)

Проблема	Подходы к решению
<p>На сегодняшний день заказчики самостоятельно устанавливают требования к финансовому обеспечению по контрактам (на что оно распространяется, какие риски покрывает).</p> <p>Это приводит к некавалифицированному выставлению таких требований, что не обеспечивает защиту государства при ненадлежащем исполнении контрактов.</p>	<p>Необходимо установить законодательные требования к обеспечению контрактов, в том числе разработать и утвердить типовые формы банковских гарантий и поручительств, а также обязать заказчиков выставлять требования по финансовому обеспечению на все контракты.</p> <p>Также необходимо на федеральном уровне ввести реестр поручителей в сфере госзаказа, сведения в который будут включаться только после их централизованной проверки.</p>
<p>Произвольная оценка заказчиком квалификации участников конкурса и качества их предложений</p>	<p>Разработка объективных критериев и порядка оценки качества предлагаемой продукции и квалификации участников конкурса.</p>

Проблемы госзаказа и их решение (продолжение)

Проблема	Подходы к решению
<p>Сведения о недобросовестных поставщиках, исполнителях и подрядчиках вносятся в РНП. Однако существует возможность создать новое юридическое лицо и снова участвовать в процедурах закупок.</p>	<p>Необходимо предусмотреть необходимость включения сведений в РНП сведений не только о недобросовестном участнике размещения заказа, но и о физическом лице, осуществляющем управление соответствующим юридическим лицом. Также необходимо ограничить право участия в процедурах закупок всех юридических лиц, управление которыми осуществляет физическое лицо, сведения о котором включены в РНП.</p>
<p>Отсутствие мотивации у добросовестно работающих должностных лиц заказчика.</p> <p>Отсутствие мотивации у заказчика реализовывать финансовое обеспечение при ненадлежащем исполнении контракта.</p>	<p>Необходимо внести изменения в законодательство, позволяющие заказчику распоряжаться средствами, полученными от реализации финансового обеспечения при ненадлежащем исполнении контракта .</p> <p>Также необходимо предусмотреть, что часть полученной экономии должна направляться соответствующим решением Правительства Российской Федерации на инновационное развитие страны. При этом вторая часть полученной экономии при корректности определения начальных цен должна направляться заказчику, в том числе и на определенное увеличение его фонда оплаты труда.</p>

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

www.fas.gov.ru