



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА**

**Две разные
идеологии
госзаказа**



Причины критики 94-ФЗ

Объективные проблемы

- недостаточная регламентация стадий планирования и приемки, а также допуска к крупным контрактам;
- отсутствие необходимой регламентации установления начальной (максимальной) цены контракта;
- некачественное финансовое обеспечение исполнения контрактов;
- несовершенство процедур конкурсов по творческим направлениям (например, НИОКР);
- длительная судебная процедура расторжения контрактов.

Непрофессионализм заказчиков

Неумение многих заказчиков использовать механизмы достижения качественного результата, предусмотренные законом (вместо **210 тыс. заказчиков** необходимо создать **3-5 тыс. уполномоченных органов**, т.е. профессиональных закупочных центров).

Лоббизм

значительное противодействие закону со стороны крупных заказчиков на всех уровнях власти, а также крупного бизнеса, ранее деливших заказы «по договоренности».

Две разные идеологии госзаказа

Законопроект о ФКС (вариант Минэкономразвития России)

Заказчикам должна быть предоставлена свобода действий по выбору поставщика.

Если результат достигнут, то работа заказчика оценивается положительно, если результат не достигнут – негативно.

В результате:

- не важно давали взятки или не давали, брали откаты или не брали, участвовали только «свои» компании или нет, ведь контракт исполнен, а как отбирался подрядчик не имеет никакого значения.
- контракты по завышенным ценам с постоянно снижающимся качеством.

Закон 94-ФЗ, законопроект о ФКС (вариант ФАС России)

Важен не только результат, но и как он достигается.

Без конкурентных торгов в масштабе страны качественный результат достигнут быть не может.

Конкурентные торги в 94-ФЗ уже есть. Но не всегда на торгах происходит настоящая конкуренция и достигается рыночная цена.

Поэтому, чтобы конечная цена всегда была корректная, необходимо дополнить процедуры торгов обоснованием начальных цен контрактов и анализом результата.

 **ФОРМУЛА ГОСЗАКАЗА:**

Корректная
начальная цена

+

Конкурентные
торги

+

Качественная
приемка и
ответственность

=

Желаемый
результат



Законопроект о ФКС представляет собой на 80 % «испорченный» 94-ФЗ, к которому добавили несколько страниц про планирование и исполнение контрактов, а также общие слова о принципах закупок и ответственности (вместо решения проблем – сплошные ссылки на подзаконные акты – 56 актов, которых нет). Законопроект о ФКС не только не решит ни одной из реально существующих проблем, но и разрушит систему госзаказа.

Влияет ли снижение цены на торгах на результат исполнения контракта?

Способ размещения заказа	Количество заключенных контрактов	Процент снижения начальной (максимальной) цены контракта							
		0-15 %		15-25 %		25-50 %		больше 50 %	
		Доля от числа заключенных	Процент расторжения	Доля от числа заключенных	Процент расторжения	Доля от числа заключенных	Процент расторжения	Доля от числа заключенных	Процент расторжения
Электронный аукцион	429 650	72,1 %	4,0 %	9,8 %	4,4 %	13,6 %	4,4 %	4,6 %	3,4 %
Открытый конкурс	50 761	71,3 %	2,2 %	7,9 %	1,8 %	10,4 %	1,4 %	10,4 %	3,2 %

Выводы:

- процент снижения на торгах **не влияет** на частоту расторжения контрактов;
- процент расторжения контрактов, заключенных по результатам конкурсов ниже, поскольку на конкурсе побеждают «свои» компании, к которым заказчики всегда относятся лояльно.

Сравнение количества поданных заявок на участие в торгах



Достигнутая экономия по результатам проведенных торгов



Демпинг

В ряде случаев при проведении торгов происходит существенное снижение цены контракта, что может повысить риски неисполнения контракта.

Законопроект о ФКС (вариант Минэкономразвития России)

1) На конкурсе при снижении цены на 25% чиновник по своему усмотрению оценивает возможность выполнения контракта участником (ст. 35).

2) При проведении электронного аукциона победителем признается тот, кто первым снизил цену на 25 %, дальнейшее снижение не допускается (ч. 18 ст. 61).

Результат:

- продукция закупается по завышенным ценам;
- происходит вмешательство чиновников в хозяйственную деятельность предпринимателей;
- вместо экономической конкуренции вводится спортивная конкуренция.



Законопроект о ФКС (вариант ФАС России)

1) В случае снижения цены контракта на торгах более, чем на 30%, размер финансовой гарантии исполнения контракта увеличивается в 1,5 раза.

2) Добросовестные поставщики, качественно исполняющие контракты, представляют финансовое обеспечение в сниженном размере (введение института реестра добросовестных поставщиков).

3) Потеря участником обеспечения (5 % от цены контракта) при снижении цены контракта более, чем на 30 % в случае, если заявка не соответствует требованиям законодательства.

Результат:

- увеличение финансовой ответственности при значительном снижении цен на торгах;
- уменьшение финансовой нагрузки на добросовестных поставщиков.

Качественный результат зависит от заказчика

Качественный результат может быть не достигнут, если заказчик на электронном аукционе не использует предусмотренные действующим законодательством механизмы защиты.

Какие ключевые механизмы необходимо использовать:

Устанавливать подробные требования к продукции, в том числе к ее качеству и инновационности

Предусматривать требования к гарантийному периоду

Не допускать авансирование контрактов, всегда устанавливать требования о предоставлении финансового обеспечения

Предусматривать поэтапную приемку и оплату продукции только надлежащего качества

Ограничить участие в крупных торгах предпринимателей, не имеющих опыта выполнения аналогичных работ

Исключить предоставление ненадлежащего финансового обеспечения по контракту

Ввести быструю процедуру расторжения контрактов

Действующие
механизмы

Дополнено в
законопроекте о
ФКС (ФАС России)

Участие в торгах фирм-однодневок



Существует риск участия в торгах фирм-однодневок, которые ориентированы на получение аванса, а не на качественное исполнение контракта.

Законопроект о ФКС (вариант Минэкономразвития России)

- 1) **Основной процедурой** закупок предлагается **сделать конкурс** с повышенным весом субъективного критерия определения победителя (ст. 31).
- 2) Вводится **конкурс с ограниченным участием**, где решение о допуске к торгам принимает чиновник на основании субъективной оценки квалификации компании (ст. 50).

Результат:

- появляется возможность снять с торгов добросовестных предпринимателей под видом борьбы с фирмами-однодневками;
- возможность выбрать победителем «свою» фирму-однодневку;
- **всплеск коррупции;**
- **исключается конкуренция** за госзаказ.

Законопроект о ФКС (вариант ФАС России)

- 1) **Допускать к госзаказу только при наличии опыта** выполнения аналогичного контракта, стоимостью более 20 % от цены контракта, на который претендует участник.
- 2) **Ввести централизованный реестр выданных финансовых гарантий**, что позволит исключить поддельное финансовое обеспечение.

Результат:

- фирма-однодневка **не сможет** получить госзаказ;
- чтобы получить крупный контракт, **необходимо иметь предыдущий опыт** качественного исполнения аналогичных контрактов.

Нормы законодательства РФ о размещении заказов необходимо дополнять отраслевым законодательством, как, например, принятыми поправками в УК РФ, направленными на борьбу с фирмами-однодневками.

Перепродажа контрактов



Существует риск участия в торгах компаний, которые участвуют в торгах только для дальнейшей перепродажи контракта

Законопроект о ФКС (вариант Минэкономразвития России)

Предлагается такое же решение, как и по фирмам-однодневкам, – через субъективную оценку квалификации участников и распределение контрактов по усмотрению заказчика.

Результат:

фактически это приведет к созданию фирм-прокладок со стороны заказчиков и распределению заказов по завышенным ценам на «свои» компании с дальнейшей перепродажей контрактов.

Существующие механизмы в Законе 94-ФЗ, дополнительные механизмы в законопроекте о ФКС (вариант ФАС России)

- 1) Введение сайта www.zakupki.gov.ru создало равные условия участия в торгах для всех предпринимателей. Любой производитель может при желании участвовать и побеждать в торгах.
- 2) По 94-ФЗ замена исполнителя контракта запрещена. При этом часто требуется привлечение субподрядчиков, но ответственность за результат всегда несет головной исполнитель.

Для усиления ответственности головного исполнителя и повышения качества контрактов необходимо принятие следующих мер:

- исключение авансирования и увеличение финансовой ответственности за срыв контракта;
- детальная регламентация приемки продукции и применения штрафных санкций за исполнение контракта с нарушениями;
- быстрая процедура расторжения контракта при его ненадлежащем исполнении.

Строительство – конкурс или электронный аукцион?

Конкурс

Часто приходится слышать, что конкурс лучше электронного аукциона, потому что на конкурсе победитель определяется по качеству и квалификации.

На самом деле на конкурсе всегда есть возможность сделать победителем «свою» компанию, поскольку чиновник субъективно расставляет баллы по критерию «качество и квалификация». При этом:

- качество подлежащих выполнению работ на этапе подачи заявки оценить невозможно;
- квалификация участника – это произвольная оценка компаний и выбор победителя, как правило, по заранее достигнутой с ним «договоренности».

Конкурс позволяет чиновнику освоить бюджетные средства вместе со «своей» компанией на абсолютно законной основе (**легализация коррупции**).



Электронный аукцион

Победителем признается предприниматель, который готов исполнить контракт в соответствии с установленным заказчиком качеством по наименьшей цене.

При этом к аукциону допускаются только квалифицированные участники с опытом строительства аналогичного объекта, стоимостью не менее 20 % от цены объекта, на строительство которого претендует участник (допуск по квалификации).

Электронный аукцион – это единственная из процедур закупок, которая не позволяет сделать победителем «свою» компанию, что наступает на финансовые интересы многих чиновников и близких к ним компаний.



Перевод строительства на конкурс – это перевод отрасли от конкурентных торгов между квалифицированными подрядчиками к выбору «своих» компаний. Это приведет к завышенным ценам контрактов (до 50 %) и приемкой объектов у «своих» компаний независимо от качества выполненных работ.

Электронный аукцион на строительство – «за» и «против»

Аргументы «против»:	Аргументы «за» и как проблема решается в 94-ФЗ, дополнительные механизмы в законопроекте о ФКС (вариант ФАС России):
На электронном аукционе существенно снижается цена и за такие деньги нельзя построить качественно.	<ul style="list-style-type: none">▪ необходимо предусматривать поэтапную приемку и оплату (сопровождение контракта);▪ не допускать выплату авансов, всегда устанавливать требования о предоставлении финансового обеспечения;▪ требовать финансовые гарантии в повышенном размере при значительном снижении цены, исключить некачественное обеспечение – ещё необходимо сделать.
Предложение о качестве работ не учитывается при выборе победителя.	<ul style="list-style-type: none">▪ строительство осуществляется на основании ПСД в соответствии с заложенным в документации качеством. При этом необходима надлежащая приемка объекта по качеству;▪ необходимое качество обеспечивается за счет финансовой мотивации подрядчика, который потеряет деньги при ненадлежащем исполнении контракта.
Побеждают неквалифицированные компании.	<ul style="list-style-type: none">▪ требуется наличие у участника допуска СРО (т.е. проверка квалификации);▪ недобросовестные поставщики не допускаются к торгам (реестр недобросовестных поставщиков);▪ допускать к торгам исключительно компании, имеющие предыдущий опыт качественного исполнения аналогичных контрактов – ещё необходимо сделать обязательным;▪ предусмотреть быструю процедуру расторжения контракта при ненадлежащем исполнении – ещё необходимо сделать.

ВЫВОД: если возникает проблема с исполнением контракта, то обычно всегда во всем виноват 94-ФЗ, потому что выбрать виноватым Закон всегда удобнее, чем признать собственные ошибки.

Что на самом деле необходимо сделать в сфере строительства?

Необходимо совершенствование института саморегулирования (СРО), который и вводился для того, чтобы изначально не допускать к строительству компании, не обладающие соответствующей квалификацией. В настоящее время этот институт не работает.

Экономия средств бюджета в млрд. руб. (разница между начальной ценой и ценой заключенных контрактов)

МЛРД РУБ



За шесть лет (2006-2011) совокупная экономия бюджетов составила

более 1 трлн. 448 млрд. руб.

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

* по данным Росстата;

** по данным официального сайта www.zakupki.gov.ru. При этом в 2011 г. начальные цены контрактов стали определяться более корректно в связи с установлением обязанности их обоснования (Федеральный закон № 79-ФЗ от 21.04.2011)

94-ФЗ — как проект по модернизации страны

1. Количество запросов интернет-пользователей к общероссийскому portalу - **более 8 млн. в день**

2. Количество аккредитованных компаний на площадках – **более 170 тыс.** (ожидаемое количество до 300 тыс.)

3. Количество выданных ЭЦП сотрудникам заказчиков и предпринимателей – **более 700 тыс.**

4. Количество заказчиков на общероссийском portalе – **209,5 тыс.**

5. Всего за шесть лет (2006-2011) совокупная экономия бюджетов составила **более 1 трлн. 448 млрд. руб.** — это новые возможности по приобретению необходимых товаров, а также строительству инфраструктуры.

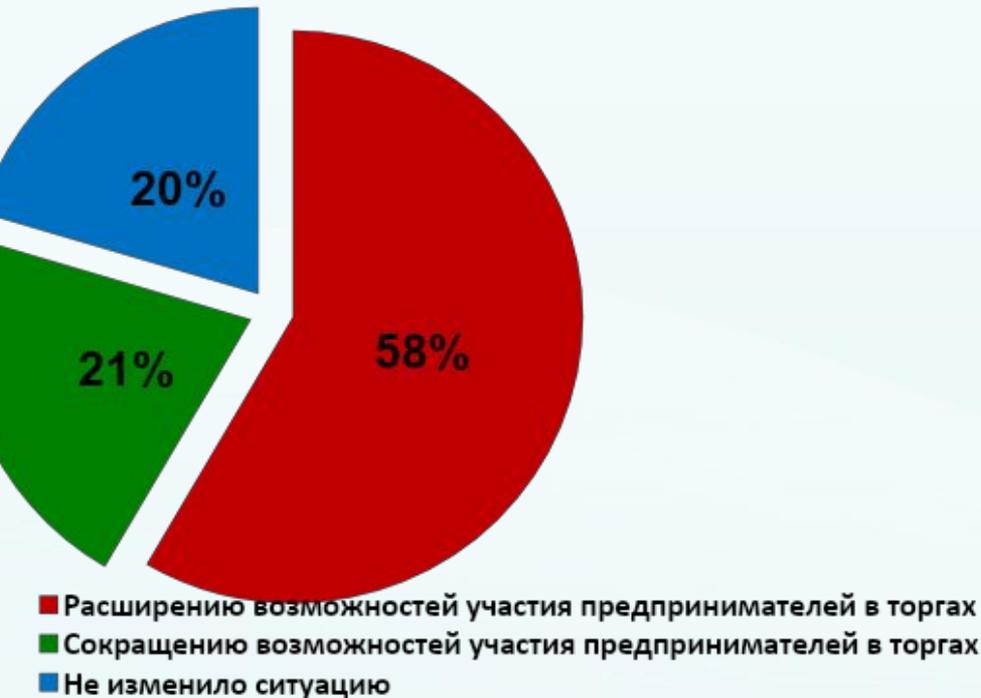
Размещение заказов без 94-ФЗ на примере закупок крупных госкомпаний и субъектов естественных монополий*

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

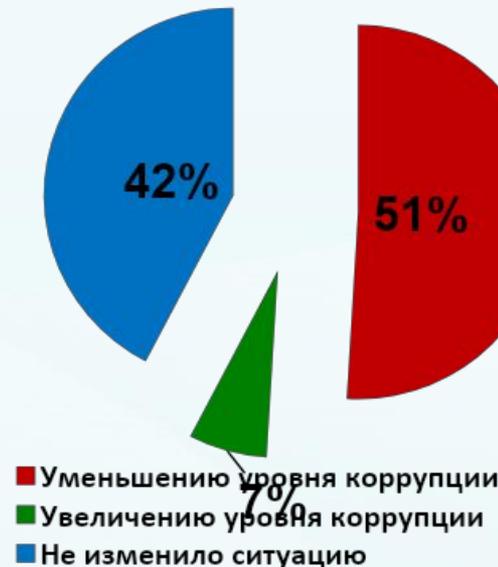
* По данным 40 крупных компаний из 13 субъектов РФ

Результаты опроса строительных компаний*

По мнению большинства предпринимателей **электронный аукцион расширил возможности** участия в заказах на строительство



Снижение уровня коррупции отметили 51% предпринимателей



Из участвовавших в опросе строительных компаний **61% поддержали электронные аукционы в сфере строительства**, конкурс поддержали - 31%.

* В опросе приняли участие 2132 строительных компании. Опрос проведен в июне 2011 г.

Решение ключевых проблем госзаказа

- ✓ **Детальная регламентация всех стадий размещения заказа: от планирования и размещения заказа до исполнения и анализа полученных результатов**
- ✓ **Централизация госзаказа - размещение заказов преимущественно через уполномоченные органы: переход от 208 000 заказчиков к 5 000 уполномоченных органов**
- ✓ **Детальная процедура обоснования начальной (максимальной) цены контракта**
- ✓ **Быстрая административная процедура расторжения контракта при ненадлежащем его исполнении (всего за 10 дней)**
- ✓ **Централизованные реестры поручителей, выданных поручительств и банковских гарантий, размещаемые на общероссийском портале после проверки уполномоченным федеральным органом власти**
- ✓ **Установление дополнительных требований к участнику размещения заказа на основе исполнения предыдущих контрактов по госзаказу**
- ✓ **Возможность проведения короткого электронного аукциона (извещение о заказе за 4 рабочих дня до аукциона)**
- ✓ **Введение защитных мер для заказчика от действий недобросовестных поставщиков (финансовая защита всех контрактов, снижение финансовой нагрузки на добросовестных поставщиков)**