

Руководителю Федеральной
антимонопольной службы
И.Ю. Артемьеву

№ ИИ-198/10 от 27.10.2015
На № _____ от _____

О предложениях по либерализации контроля за
процедурой мелких закупок

Уважаемый Игорь Юрьевич!

Ассоциация участников торгово-закупочной деятельности и развития конкуренции «Национальной ассоциации институтов закупок» (далее – НАИЗ) благодарит Вас за поддержку предложения о введении госпошлины для подачи жалоб участниками торгов в Федеральную антимонопольную службу (далее – ФАС России) для отсека жалоб по мелким закупкам. Также НАИЗ внимательно изучила доводы ФАС России, изложенные в письме №АЦ/40191/15 от 06.08.2015 и доработала предложения по реформированию системы контроля в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ). В связи с этим, просим рассмотреть предложения НАИЗ по либерализации контроля за процедурой мелких закупок.

Предложения базируются на следующих предпосылках:

1. Соблюдение процедур и мероприятий по контролю не являются бесплатными, но связаны с издержками для общества и государства. Существует предельное значение начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), ниже которой издержки, связанные с соблюдением процедур и издержками контроля превысят любую потенциальную экономию от повышения прозрачности, устранения нарушений, обеспечения конкуренции и т.д. Так, цены на ряд товаров и услуг в рамках госзаказа выше, чем для частных покупателей (например, компьютерная техника). На наш взгляд, это связано не столько с картельными сговорами, сколько с тем, что поставщики вкладывают в цену издержки соблюдения процедур и риски, связанные с контролем.

2. Принцип Парето, или принцип 20/80, является актуальным для осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере закупок, поэтому необходима концентрация внимания и усилий на крупных закупках. В 2014 г. было осуществлено свыше 14 млн. государственных и муниципальных закупок. Проверить надлежащее соблюдение процедуры и обеспечение конкуренции на всех из них невозможно в принципе. При этом, на закупки с НМЦК >1 млн. руб. пришлось 15% от общего числа закупок. Концентрация усилий контрольных органов исключительно на закупках свыше 1 млн. руб.

позволит обеспечить до 80% от теоретически возможной экономии бюджетных средств.

3. Работа контрольно-надзорных органов, связанная с рассмотрением жалоб, в нынешних условиях несет риски негативного отбора. Так, основное внимание ФАС России уделяется относительно мелким закупкам с падением цены выше среднего и более ожесточенной конкуренцией в ходе торгов. Так как, чем больше число участников и острее ценовая конкуренция, тем выше риск, что один или несколько проигравших участников окажутся недовольны результатами и подадут жалобу в ФАС России. При этом, в относительно мелких закупках число участников выше, так как участие в крупных закупках ограничено в силу необходимости предоставления обеспечения, банковской гарантии, специфических требований в конкурсной документации и т.д. При этом, даже осознавая эти риски, добросовестные сотрудники ФАС России зачастую не в состоянии отказаться от рассмотрения жалоб по мелким закупкам и сконцентрироваться на крупных закупках, по которым нет жалоб, но имеются подозрения в сговоре или нарушениях со стороны заказчика в силу колоссального количества поступающих жалоб, установленных требований к их рассмотрению, надзора за надлежащим рассмотрением жалоб со стороны прокуратуры и т.д.

НАИЗ с Институтом проблем правоприменения при Европейском университете Санкт-Петербурга сформирована база судебных решений ФАС России по 44-ФЗ. В базу за 2014 г. вошли все (более 2,1 тыс.) закупки, по которым ФАС России были выявлены нарушения, и соответствующие решения ФАС России были оспорены в судах участниками торгов или заказчиками (далее - оспариваемые закупки).

По оспариваемым закупкам среднее число заявленных участников составило 3,7, а допущенных к торгам – 2,8. Снижение цены в среднем составило 15,3%. При этом, согласно данным Росстата в 2014 г., в среднем по закупкам в рамках 44-ФЗ в 2014 г., число участников составило 1,8, а снижение цены – 3,8%. Таким образом, оспариваемая закупка – как правило, более конкурентная и с существенно большим снижением цены.

Анализ показал, что свыше 3/4 оспариваемых закупок имеют НМЦК <10 млн. руб. Закупки такого размера по международной практике относятся к мелким закупкам (в США 150 тыс. долл., в ЕС – 150 тыс. евро). При этом, 8,5% оспариваемых закупок имеют НМЦК <100 тыс. руб., несмотря на то, что согласно 44-ФЗ этот размер установлен для мелкой закупки.

Это ведет к нерациональному использованию бюджетных средств, так как по расчетам НИУ-ВШЭ, издержки на администрирование мелких закупок в случае их проведения по формальным процедурам составляют 21% НМЦК. Очевидно, что эти издержки не перекрываются потенциальной экономией от конкуренции и снижения цены.

Нельзя согласиться с тезисом, что при контроле за мелкими закупками защищается малый бизнес. В торгах такого размера участвуют почти исключительно субъекты малого предпринимательства (СМП), поэтому

решения о выявлении нарушений и пересмотр результатов таких закупок принимаются де факто в интересах одних СМП с ущемлением интересов других СМП.

При этом, решения ФАС России по свыше 40% оспариваемых закупок отменяются судами, что является высоким для решений органа государственной власти показателем. Перед ФАС России стоит задача повышения качества и обоснованности решений, что невозможно без концентрации на крупных нарушениях и контроле за крупными закупками при отказе от контроля за мелкими.

К аналогичным выводам приходит Аналитический центр при Правительстве РФ (Приложение). В отличие от исследования НАИЗ, были взяты данные не по обжалованным в судах, а по всем закупкам, по которым в 2014 – первом полугодии 2015 гг. ФАС России выявил нарушения. Почти 10% из них имели НМЦК менее 100 тыс. руб., еще 25% - от 100 тыс. до 1 млн. руб. Таким образом, на закупки с НМЦК <1 млн. руб. пришлось почти 35% всех выявленных нарушений.

С учетом изложенного, предлагается отказаться от контроля за процедурой мелких закупок в рамках 44-ФЗ и упростить их процедуру, а также устранить «негативный отбор» при контроле. Это не только высвободит ресурсы на контроль за крупными закупками и, следовательно, повысит эффективность контроля, но и приведет к экономии бюджетных средств, так как уменьшатся расходы заказчиков на соблюдение процедуры, снизятся цены поставок для государственных нужд по мелким закупкам. Что также приведет к экономии бюджетных средств.

В качестве конкретных мер предлагается:

1. Ввести пошлину за подачу жалобы в ФАС России по признакам нарушения 44-ФЗ, что позволит отсеять жалобы по мелким закупкам.

2. Устранить контроль ФАС России за малыми закупками, например, с НМЦК <500 тыс. руб. (далее – мелкие закупки), вне зависимости от способа их проведения, внося соответствующие изменения в 44-ФЗ. Это не ограничит участие малого бизнеса, поскольку вмешательство контрольных органов в мелкие закупки является ущемлением интересов одних СМП в пользу других СМП. Это выведет из-под контроля около 10 млн. мелких закупок ежегодно, позволив ФАС России сконцентрироваться на контроле за примерно 4 млн. закупок ежегодно с НМЦК >500 тыс. руб. При этом за указанными закупками сохранится финансовый и внутренний контроль.

3. Ускорить внесение изменений в 44-ФЗ в части перевода запроса котировок и запроса предложений в электронную форму, предоставить заказчику свободу выбора способа при мелкой закупке (запрос предложений, котировок, конкурс или аукцион), и предельно упростить процедуры и требования к мелкой закупке. Это приведет к экономии бюджетных средств государства сразу по нескольким направлениям:

- снизятся цены поставщиков по мелким закупкам, так как они перестанут закладывать в цену издержки процедуры и риски вмешательства контрольных органов;

- упрощение требований к процедуре увеличит доступ СМП к мелким закупкам, что повысит конкуренцию и также приведет к снижению цен;

- снятие риска вмешательства контрольных органов при мелких закупках снизит опасения заказчиков, увеличит использование электронных процедур, снизив долю закупок у единственного поставщика, что также приведет к усилению конкуренции, снижению цен и экономии бюджетных средств;

- упрощение процедуры позволит сэкономить ресурсы государственных и муниципальных заказчиков.

4. В перспективе, после проведения мониторинга, повысить порог отнесения к мелкой закупке.

5. Пересмотреть в сторону повышения срок рассмотрения жалоб (рекомендация Всемирного банка), что повысит обоснованность принимаемых по ним решений.

Уважаемый Игорь Юрьевич, просим Вас в кратчайшие сроки пересмотреть карательный подход к мелким закупкам, отказавшись от их детальной регламентации и повысив свободу действий заказчика.

Приложение: Презентация Аналитического центра при Правительстве РФ «Нарушения законодательства в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 25.08.2015 г. на 8 стр. в 1 экз.

С уважением,

**Генеральный директор Ассоциации
участников торгово-закупочной деятельности
и развития конкуренции
«Национальная ассоциация институтов закупок»**



С.В. Габестро