

# Будни бюджетного образовательного учреждения

**Н.В. СЫЧЕВА.** E-mail: natafla@mail.ru

Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск

**Аннотация.** О практике работы бюджетного учреждения рассказывает начальник отдела сопровождения закупок контрактной службы Новосибирского государственного технического университета (НГТУ) **Наталья Валерьевна Сычева**. Она работает в отделе сопровождения закупок НГТУ с первых дней его основания – с 2005 г. По времени ее приход в эту профессию совпал со вступлением в силу федерального закона № 94-ФЗ<sup>1</sup>, так что все изменения в организации работы контрактной системы Наталья Валерьевна прочувствовала на собственном опыте. Помимо этого, она уже более 10 лет преподает на курсах Центра подготовки кадров для системы госзакупок НГТУ, проводит семинары по правоприменительной практике федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ.

**Ключевые слова:** госзакупки; контрактная система; 44-ФЗ; 223-ФЗ; практический опыт; контрактная служба

– *Наталья Валерьевна, расскажите немного о закупочной деятельности университета. Каков ее масштаб, специфика, учитывая статус образовательного учреждения?*

– НГТУ как один из крупнейших вузов Сибири отличаются большие масштабы закупочной деятельности, среднегодовой объем которой превышает 500 млн руб. Номенклатура приобретаемых товаров, работ, услуг для нужд университета разноплановая – от канцелярских принадлежностей и офисной техники до крупных контрактов на строительные работы, разработку, приобретение сложного оборудования. Поскольку мы – бюджетное учреждение, все закупки проходят через контрактную службу – как для кафедр и факультетов, так и для подразделений, не связанных напрямую с образовательной деятельностью (гараж, профилакторий, типография, летние лагеря, студгородок, центр

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».

культуры и прочие хозяйственные подразделения), и проводятся в рамках 44-ФЗ<sup>2</sup> и 223-ФЗ<sup>3</sup>.

– *Как строится работа контрактной службы НГТУ? У нее большой штат? Как распределены обязанности?*

– Контрактная служба состоит из 14 человек, в ней есть разные группы, каждая из которых выполняет свои функции. Скажем, экономисты работают с планами закупок, с реестрами контрактов/договоров, юристы готовят все проекты контрактов, проверяют и составляют прямые договоры, занимаются претензионной работой. Группа по работе с контрагентами находится в тесном контакте с подразделениями НГТУ – инициаторами закупок. Они описывают объект закупки, погружаются в технические моменты и отслеживают исполнение контрактов (это очень важный блок, в котором многие заказчики «проваливаются»). Отдел сопровождения закупок непосредственно организует процесс проведения конкурентных, прямых закупок (при необходимости), составляет документацию, проводит конкурентную закупку и определяет в ней победителя.

– *Что означает ваша фраза: многие «проваливаются» по исполнению контрактов? Контракты не выполняются?*

– Такие случаи бывают. Но дело не только в этом. Если контракт фактически исполнен, поставка произведена, очень важно вовремя оформить документы по исполнению контракта и разместить эти данные в Единой информационной системе, иначе не миновать высоких административных штрафов при нарушениях в рамках 44-ФЗ. И хотя формально ответственность лежит на материально-ответственном лице того подразделения, которое инициировало закупку, мы заинтересованы в том, чтобы минимизировать любые нарушения 44-ФЗ и 223-ФЗ, поэтому сотрудники контрактной службы периодически звонят и интересуются: вы приемку осуществили? акт подписали? Принесите нам, мы разместим информацию в ЕИС.

– *А в иницирующих подразделениях есть работники, выделенные для взаимодействия с контрактной службой?*

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

– Там есть материально-ответственные сотрудники, с ними мы взаимодействуем чаще всего. Но, естественно, если закупается какое-нибудь технически сложное оборудование, мы работаем со специалистами, которые способны его сначала описать, а потом участвовать в приемке/экспертизе такого оборудования.

– *Те лимиты, в пределах которых разрешены прямые закупки, распределены по подразделениям?*

– Абсолютно все закупки, включая прямые, проходят через контрактную службу. Иначе не получается. НГТУ – слишком большая организация, которая старается максимально соблюсти требования законодательства в сфере закупок. Для этого в том числе кто-то должен отслеживать объемы, координировать всю работу, чтобы случайно не превысить лимиты на осуществление прямых закупок в рамках 44-ФЗ или 223-ФЗ.

– *Работа по двум федеральным законам – это обычная практика для вузов? Как вы определяете, по какому из них провести ту или иную закупку? Исходя из потенциальных затрат и выгод?*

– Нет. Основной источник дохода НГТУ как бюджетной организации – это субсидии, доведенные до университета Министерством науки и высшего образования РФ, которые мы проводим в рамках 44-ФЗ. Но есть еще внебюджетные средства, которые вуз зарабатывает самостоятельно. Их мы тратим по 223-ФЗ, который, на наш взгляд, лучше учитывает интересы заказчика.

Я бы не назвала такую практику обычной. Руководство НГТУ еще в 2013 г. приняло решение работать по двум законам, но знаю многих коллег из других вузов, которые работают исключительно по 44-ФЗ, который является основным для бюджетных организаций, и они сознательно пошли на определенные ограничения, потому что сейчас объем информации по двум федеральным законам охватить довольно сложно. Заказчики предпочитают обучить специалиста работать по одному закону (44-ФЗ), чтобы тот уверенно в нем ориентировался и спокойно, по возможности без ошибок, работал. Если же изучать оба федеральных закона, это отнимает много времени и сил, и при этом вы можете наделать много ошибок и подставить себя под административные штрафы, судебные разбирательства и т.д.

– *Эти федеральные законы настолько разные?*

– Очень разные. И по объему, и по сложности: 44-ФЗ – это 200 с лишним страниц текста, не считая подзаконных актов,

только перечень которых занимает около 30 страниц в формате А4. Каждый из этих документов нужно не просто прочесть, его нужно изучить и уметь применять на практике. Кроме того, и в сам текст закона, и в подзаконные акты регулярно вносятся изменения. Только поддержание информации в актуальном виде стоит специалистам по закупкам/контрактным управляющим невероятных усилий. Есть предложение создать уже отдельный кодекс по закупкам. Вероятно, в этом есть определенный смысл.

А вот 223-ФЗ намного меньше по объему и гораздо реже меняется. Он состоит всего из 50 страниц, и у него меньше по сравнению с 44-ФЗ количество подзаконных актов, из которых только четыре являются основными. Ключевой документ о закупочной деятельности НГТУ в рамках 223-ФЗ – это положение, утвержденное в соответствии с типовым положением о закупке товаров, работ, услуг Министерства науки и высшего образования РФ, учредителя НГТУ, что составляет около 100 страниц текста.

Способы закупок в 44-ФЗ и 223-ФЗ частично различаются, а там, где формально дублируются, различий в нюансах оказывается гораздо больше, чем сходства. Их изучение можно сравнить с овладением английским и немецким языками. Оба принадлежат к одной группе, в них много общего, но различий гораздо больше, и именно они определяют суть.

Так вот, переключиться с одного закона на другой может только сотрудник с большим опытом, у которого есть хорошая база и солидная практика работы по обоим законам. Мне, например, очень помогает то, что я преподаю: чтобы донести до своих слушателей всю информацию по обоим законам, я ее систематизировала, структурировала, перевела в удобоваримый вид – блок-схемы, диаграммы и так далее. Потому что формулировки в законодательных актах иногда бывают настолько туманны, что понять суть того или иного положения не всегда получается с первой попытки.

Вот, например, одно из последних новшеств, с которым пришлось разбираться буквально на днях. Оно касается Постановления Правительства РФ № 1352, согласно которому заказчики, подпадающие под действие данного постановления, должны формировать годовой отчет о проведенных закупках среди субъектов малого и среднего предпринимательства. И каждый год мы ломаем головы, как понимать те формулировки, которые там прописаны. Например, от нас требуется в годовом отчете указать

сведения о выполнении нормативов по закупкам у субъектов малого и среднего бизнеса (дословно) – «количество договоров, заключенных в предыдущие периоды». Эти периоды нигде не названы, дополнительные критерии отбора договоров (например, незавершенные, переходящие на текущий период) – тоже. Что называется, понимайте как хотите, ну, а если ваше понимание не совпадет с пониманием контролирующих органов – это ваши проблемы. И таких моментов очень много и в этом конкретном постановлении, и в других нормативных документах. Мы часто в этом правовом поле сталкиваемся с подобными проблемами.

В связи с постоянными изменениями законодательства в сфере закупок специалист по закупкам/контрактный управляющий должен неустанно отслеживать все новации для того, чтобы просто поддерживать себя в тонусе. Разумеется, это серьезная ответственность и огромное напряжение, поэтому у заказчиков, как правило, большая текучесть кадров.

*– В свое время 94-ФЗ вызывал много нареканий, были ожидания, что 44-ФЗ будет лучше соответствовать работе научных, образовательных организаций. Сбылись ли они? В чем явные преимущества 44-ФЗ, в чем вы видите основные недостатки?*

– Лично у меня особых радужных ожиданий по поводу 44-ФЗ не было, 94-ФЗ по объему был намного меньше, поэтому погрузиться в процесс закупок было не так сложно, как сейчас. Конечно, 94-ФЗ не охватывал такие важные процессы, как планирование, исполнение контрактов, однако на специалистов по закупкам было меньше давления и объема размещаемой в Единой информационной системе информации. Потребности научных и образовательных организаций (как и других заказчиков) 44-ФЗ не особо учитывает. Его главный посыл – поддержание конкуренции и экономия бюджетных средств.

Среди преимуществ я бы назвала ограниченный выбор электронных площадок, достаточно подробное описание процедурных моментов, предоставление отдельным заказчикам возможности работать по 223-ФЗ, который во многом проще и удобнее, антидемпинговые меры, меры ответственности участников.

Основные недостатки: большой объем информации, частые изменения и в самом 44-ФЗ, и в подзаконных актах, высокие административные штрафы, плохая работа Единой информационной системы, приоритет электронному аукциону (без возможности

провести конкурс), не всегда оправданная поддержка субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, от которой страдают другие организации, в том числе вузы. Например, наш Центр подготовки кадров в системе госзакупок, являясь подразделением крупного вуза, не может на этом основании получить доступ к закупкам, проводимым для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

– Назовите, пожалуйста, наиболее явные примеры противоречивости законов 44-ФЗ и 223-ФЗ, с которыми вы сталкиваетесь в своей практике.

– С одним из самых серьезных противоречий по 44-ФЗ мы столкнулись в закупках на выполнение строительных работ. Из-за нечеткости формулировок в Постановлении Правительства № 99 (подзаконный акт, который вводит дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг) возникают разночтения по поводу подтверждения опыта выполнения работ в сфере строительства. Например, Федеральная антимонопольная служба рассматривает в качестве такого опыта исключительно генподряд, субподряд исключается, хотя в Постановлении РФ № 99 это не оговаривается – там вообще отсутствуют термины «генподряд», «субподряд».

По 223-ФЗ основной вопрос связан с Постановлением Правительства № 925, который устанавливает приоритет России, странам с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г., странам ЕАЭС. ФАС толкует его так, что преференции должны предоставляться только России и странам ЕАЭС, хотя в постановлении указано и про приоритет странам с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.

– По многим законам и целым кодексам существует обширная и качественная методическая литература, которая помогает в них довольно быстро разобраться. Такое практикуется в сфере госзакупок?

– К сожалению, законодательство в сфере закупок меняется так часто, что любые методические пособия устаревают буквально через 2–3 месяца, а некоторые даже быстрее. Мне недавно на курсах повышения квалификации нужно было подменить коллегу, которая читает лекции по 44-ФЗ. Я легко на это согласилась, потому что у меня сохранились рабочие материалы пятилетней

давности, когда я сама вела этот курс, думала, много времени подготовка не займет. Но оказалось, что все мои наработки полностью утратили актуальность, достаточно много пришлось переделывать... По 44-ФЗ такое впечатление, что методички устаревают быстрее, чем выходят из печати.

– *Чем, на ваш взгляд, объясняется такая турбулентность правового поля?*

– Мне кажется, наши законодатели еще не до конца определились, как они видят эту сферу. Сам текст 44-ФЗ изначально был не слишком высокого качества. Также нужно понимать, что по мере реализации вы сталкиваетесь со спецификой конкретных рынков, учесть которую в одном документе довольно сложно, и это порождает необходимость внесения исправлений, дополнений, принятия подзаконных актов и т.д. Наконец, в процессе совершенствования встает проблема ведомственного лоббирования. Например, федеральная антимонопольная служба очень активно (и успешно) лоббирует вопросы ужесточения контроля, повышения прозрачности и так далее. Различные министерства тоже пытаются учесть свои интересы. Достаточно внимательно просмотреть статью 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)», там в части пунктов ясно видно, какое министерство пролоббировало свои интересы.

Поэтому закон 44-ФЗ лихорадит уже очень давно. Много изменений вносится под Новый год, либо при выполнении указаний Президента РФ.

– *В таком случае почему 223-й закон не так часто меняется? Он изначально был лучше проработан?*

– Вряд ли 223-ФЗ лучше проработан. Под действие 223-ФЗ попадают довольно крупные заказчики, поэтому объем средств там гораздо больше, чем по 44-ФЗ, и скорее всего у них есть возможность оказывать влияние на утверждение законопроектов в рамках 223-ФЗ, которые дальше третьего чтения особо не двигаются.

– *В 223-ФЗ, вы говорите, крутится больше денег. А ваш закупочный портфель как распределяется по двум законам? Какова его структура? Какова доля конкурентных и неконкурентных закупок?*

– Поскольку основные наши доходы – это субсидии, то и большая часть закупок (около 60–70% всего портфеля) идет через 44-ФЗ. Главным образом, это все, что связано с жизнеобеспечением – вода,

тепло- и электроэнергия, клининговые, охранные услуги, плановый ремонт, расходные материалы и т.д. Понятно, что если вы покупаете тепло- или электроэнергию, это всегда монополисты, и закупки де-факто – прямые. На них уходит львиная доля средств полученной субсидии. В остальных случаях законом 44-ФЗ предусмотрены только конкурентные закупки. По некоторым видам деятельности (например, строительство, реконструкция) – только аукционы. Поскольку на все капитальные затраты, как правило, спускаются целевые субсидии, в отдельные годы и объем портфеля, и доля конкурентных закупок по 44-ФЗ заметно возрастают. Но спрогнозировать заранее, в каком объеме будут доведены субсидии по 44-ФЗ, мы не можем. Поэтому получается, что в обычном режиме 60–70% закупок осуществляются по 44-ФЗ, из них 60–70% – это неконкурентные закупки у монополистов.

По 223-ФЗ в общем случае мы осуществляем около 30–40% закупок. В основном это конкурентные, за исключением тех, которые нам нужны для исполнения собственных обязательств по контракту и некоторых мелких расходов.

– *Какие из них более затратны по времени, по ресурсам – конкурентные или неконкурентные?*

– Конечно, конкурентные. Но поскольку вуз старается максимально выполнить требования законодательства в сфере закупок, проводится больше конкурентных закупок, ведь одна из основных целей, продекларированных и 223-ФЗ, и 44-ФЗ – это поддержание конкуренции. Кроме того, если проводить исключительно прямые закупки, можно попасть под административные штрафы. Большинство контролеров считают, что поддержание конкуренции – это чуть ли не основная задача заказчиков. Я сама видела решение федеральной антимонопольной службы, которая оштрафовала заказчика за то, что он провел прямую закупку, а не конкурентную в рамках 223-ФЗ. Понятно, что заказчик мог бы попытаться оспорить это решение в суде (я бы так и сделала), но на это требуются время, силы, свободные специалисты и т.д.

При этом у нас есть такие контракты, по которым НГТУ является исполнителем. Скажем, если мы выиграли некий грант или конкурс на выполнение НИР и/или НИОКР. В таких случаях ст. 15 закона 44-ФЗ дает нам возможность выводить заработанные средства в правовое поле 223 закона и осуществлять покупки, так сказать, в ускоренном режиме – на основании нашего Положения

о закупке товаров, работ, услуг. И вот в этом Положении специально оговорена наша возможность напрямую покупать то, что необходимо для контракта, по которому мы являемся исполнителями.

– *Это дополнительно к тем лимитам, которые установлены законом?*

– Да. Порой наши закупки по контрактам, где мы – исполнители, в эти лимиты просто невозможно вписать. Скажем, по закону 44-ФЗ в п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 оговорена возможность заключать прямые контракты стоимостью до 300 тыс. руб./600 тыс. руб., по ФЗ-233 – до 600 000 руб., но в пределах определенного процента от годового объема закупок. А нам нужен, например, станок стоимостью 5 млн руб. для выполнения НИР и/или НИОКР по контракту, в котором мы являемся исполнителями. И нужен срочно, на проведение конкурентных процедур просто нет времени. Отсылка к нашему Положению о закупках очень в таких случаях выручает.

– *На каких площадках организуются торги? Единая информационная система – это ведь только информационный ресурс, торги в ней не проходят?*

– Нет, в ней лишь размещается информация о закупках, проведенных НГТУ. Если закупка осуществляется в электронном виде (а это сегодня подавляющее число всех закупок), помимо Единой информационной системы, информация должна размещаться на одной из электронных площадок. И вот здесь между подходами 44-го и 223-го законов есть очень большая разница. В 44-ФЗ электронная форма доминирует (существует закрытый перечень случаев, когда можно проводить закупки «в бумажном виде»), а электронных площадок всего девять: восемь для проведения «открытых» электронных закупок и одна, предназначенная для проведения «закрытых» закупок. Закон 223-ФЗ дает большую свободу выбора: есть перечень товаров, работ, услуг, по которым допускаются только электронные закупки, а по остальным закупки проводят на усмотрение заказчика в соответствии с Положением о закупке товаров, работ, услуг. При этом по данному закону работает более 3000 электронных площадок. Это, конечно, сильно осложняет жизнь потенциальным участникам и вряд ли способствует поддержанию честной конкуренции. Но такова реальность.

– *Как организован выбор способа закупки?*

– В 44-ФЗ заказчики очень сильно ограничены в выборе способа закупок. Существует распоряжение № 471-р, в котором для

некоторых групп товаров, работ, услуг необходимо проводить электронный аукцион, а не конкурс. Это предполагает, что победителем будет признано лицо, предложившее наименьшую цену, других критериев оценки нет. Под действие этого распоряжения попадают почти все наши закупки по 44-ФЗ. Практически мы в этом пункте лишены права выбора, хотя иногда мы бы предпочли не аукцион, а конкурс. Пусть на его организацию уходит больше времени (от полутора месяцев и больше), зато мы можем обозначить свои требования к контрагенту и избавить себя от множества рисков.

– *Вы имеете в виду демпинг? Можете привести конкретные примеры?*

– Например, аукцион на право оказания клининговых услуг в 2019 г. выиграла компания, которая снизила цену более чем на 30% от начальной (максимальной) цены контракта. В настоящий момент вуз тратит довольно много ресурсов на претензионную работу с такой компанией и непонятно, выполнит ли она обязательства в полном объеме перед вузом. Или, когда пришла субсидия на капитальный ремонт, мы провели более десятка аукционов. Снижение начальной цены иногда доходило до 40%. Из какого расчета они ставят такие цены? Как собираются выполнять свои обязательства? Где гарантия, что эти обязательства будут выполнены в срок и качественно? Это все вопросы, на которые очень трудно получить ответ.

– *Существуют ли какие-то эффективные меры с подобными рисками?*

– Основные меры – это хорошо разработанный проект контракта (с учетом приемки, экспертизы, доп. услуг, работ), активная претензионная работа, установление обеспечений исполнения контракта, гарантийных обязательств. При проведении конкурса можно ввести критерии оценки в части опыта добросовестности поставщика, которые в какой-то мере снижают такие риски. При аукционах такой возможности нет, единственный критерий – цена.

– *Что же, законодатель, вынуждая вас проводить аукционы, не предусмотрел никакого механизма страхования от нарушения условий контракта?*

– Предполагается, что роль такой страховки должно выполнять обеспечение. По 44-ФЗ существуют три их вида: обеспечение заявки, которое предоставляют все участники; исполнения контракта (предоставляется победителем) и не так давно появилось еще обеспечение выполнения гарантийных обязательств

– *Но если сумма рассчитывается от суммы контракта, то при демпинге, наверное, это очень слабая защита...*

– Раньше обеспечение контракта всегда высчитывалось от начальной максимальной цены. Но сейчас правила изменились. Если аукцион проводится для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, обеспечение высчитывается от цены контракта. Для всех остальных порядок остался прежний, и иногда это сильно осложняет жизнь поставщикам, подрядчикам, исполнителям. Не у всех есть собственные средства в достаточном количестве, не все могут получить банковские гарантии. Но, если честно, для заказчика банковские гарантии в качестве обеспечения контракта – это тоже не панацея. Если контракт нарушен, придется еще побегать, чтобы получить деньги с банка.

Поэтому если есть выбор, мы всегда предпочитаем конкурсы аукционам. И честно говоря, хотели бы, чтобы законодатель нам предоставил больше возможностей для такого выбора. Считается, что аукцион лучше защищен от коррупции – там все сделано таким образом, чтобы заказчик до последнего не знал, кто участники и кто победитель. Но в электронном конкурсе по 44-ФЗ сейчас все то же самое – все заявки до этапа подведения итогов обезличены. Так почему бы законодателю не дать нам возможность проводить электронные конкурсы? В них интересы заказчика гораздо лучше защищены.

– *Почему вы не используете возможности профессиональных ассоциаций, союзов и т.д., чтобы лоббировать свои интересы? На банковском рынке, например, подобные структуры обладают значительным влиянием.*

– Заказчики, как правило, выполняют слишком большой объем работы, что не позволяет им найти время на создание союзов, вступление в ассоциации и т.п., хотя в России существуют такие союзы/ассоциации – например Гильдия отечественных госзакупщиков. К тому же существует слишком большая специфика и по отраслям, и по правовому полю, в котором мы работаем. Это во многом препятствует выработке единой позиции.

– *В прессе много пишут об огромных штрафах за нарушение контрактной системы. В этой сфере тоже подходы 44-ФЗ и 223-ФЗ различны?*

– Откройте, к примеру, ст. 7.29–7.32.3 Кодекса об административных правонарушениях. За нарушение 223-ФЗ штрафы, как правило, не превышают 10 тыс. руб., в то время как в 44-ФЗ – в три раза больше. Кто устанавливал эту шкалу? Какой логикой руководствовался? А ведь есть еще и уголовная ответственность, помимо административной. Неудивительно, что специалисты по закупкам/контрактные управляющие долго не задерживаются. Вот сегодня единая информационная система не работает. Если будет проверка, опять на рядовых исполнителей упадут штрафы за неразмещение сведений, если они не подтвердят, что задержка произошла не по их вине...

Конечно, в нашей стране есть коррумпированные заказчики, есть откаты, – с этим трудно спорить. Но ведь есть же очень много добросовестных заказчиков, которые пытаются работать в этом правовом поле. НГТУ – один из них, мы максимально пытаемся соблюдать все требования, часто в ущерб собственным экономическим интересам. Но иногда мы поставлены в такие условия, что приходится выбирать, по какому пути пойти, чтобы хотя бы уменьшить штрафные санкции, потому что совсем избежать их просто невозможно. Реальными последствиями принятых решений проверяющие инстанции не интересуются, они следят только за буквой закона.

Вот, например, одна жизненная ситуация, которую рассказали коллеги, работавшие в медицинском учреждении. Им нужен был бензин для машин скорой помощи. Провели закупку, но на аукцион была подана всего одна заявка, да и то с нарушениями (не вполне корректно был подготовлен пакет документов). По всем правилам эту заявку нужно было бы отклонить и провести повторный аукцион. Но это требует времени, а бензин заканчивается, и чтобы машины не встали, комиссия приняла решение допустить эту заявку. Итог: закупка отменена и на каждого члена комиссии наложен штраф по 30 тыс. руб.!

У меня довольно много сотрудников перешли работать в организации-участники, потому что там зарплаты выше, и нет такого жесткого контроля, таких штрафов. За время моей работы уволились более 15 человек. Вы спрашиваете, почему мы письма не пишем, не боремся за свои права, а мне нужно просто учить новых сотрудников, притом, что текущую работу никто не отменял...

– НГТУ, как вы сказали, нередко выступает не только как заказчик, но и как участник закупок. Как видится эта ситуация с точки зрения исполнителя?

– С одной стороны, участникам легче жить, потому что у них нет такого жесткого контроля и административных штрафов. С другой – сложнее, потому что у них есть три вида обеспечения и приходится искать на них средства. Если контракт достаточно крупный, найти такие средства бывает довольно сложно. В идеале нужно заранее решить вопрос с банковской гарантией, но это удастся не всем и не всегда. Например, НГТУ как бюджетное учреждение, все платежи которого идут через Казначейство, для банков не кажется привлекательным клиентом. Плюс ко всему, если это филиал банка (а в регионах большинство банков – это филиалы), вопросы о крупных контрактах могут решаться в Москве, а это означает затягивание времени при неясном результате. Если же это региональный банк, у него могут быть свои барьеры. Например, в случае выдачи крупной гарантии (около 50 млн руб.), любой банк автоматически попадает под пристальное внимание ЦБ РФ, а это мало кому нравится.

Мы сами недавно столкнулись с такой ситуацией: победитель в аукционе не смог вовремя получить банковскую гарантию. В итоге пришлось повторно проводить электронный аукцион, так как участник был единственным, подавшим заявку.

Больше того, список банков, гарантии которых принимают заказчиком, может быть ограничен искусственно в рамках 223-ФЗ. Например, в 44-ФЗ установлен такой список из примерно 200 банков, который регулярно корректируется Минфином РФ. В 223-ФЗ сам заказчик может определять количество банков, в которых оформляется банковская гарантия посредством установления жестких требований к ним. Мы однажды участвовали по 223-ФЗ в закупке, по которой заказчик установил такие требования, что банками-гарантами могли выступать только три банка, и закрепил это в своем Положении о закупке. Можно, конечно, попытаться оспорить такие требования через суд, но кто из участников захочет в это ввязываться? А вы попробуйте получить гарантию, да еще довольно солидную, в банке, который вас знать не знает! Потенциально это очень коррупциогенная зона.

К счастью, недавно государственные и муниципальные учреждения, и НГТУ в том числе, освободили от необходимости

предоставлять обеспечение заявки по 44-ФЗ. Но что касается обеспечения контракта и гарантийных обязательств, все остается по-прежнему, как и в 223-ФЗ.

– *Для участников тоже актуально разделение двух федеральных законов?*

– Это довольно проблематично для них, но не так, как для заказчиков. Скажем, 44-ФЗ более структурирован по части проведения процедур, составу заявки. Все максимально учтено, ничего не нужно выдумывать. Это сильно облегчает работу участникам. Они могут заранее подготовить необходимый пакет документов, выполняя условия типовой заявки. В 223-ФЗ состав заявки определяется Положением о закупке каждого конкретного заказчика, и тут может быть бесконечное количество вариантов.

По 223-ФЗ большую сложность для участников представляет процесс поиска закупок. Регулярный мониторинг свыше 3000 площадок – это не шутка. Многие специально для этих целей покупают поисковые системы. Есть определенные кадровые проблемы. В идеале как должна строиться работа? Поисковая система находит закупку, экономический отдел делает расчет, насколько она выгодна для организации, специалист по закупкам подает заявку, затем заключается контракт и так далее. Но в таком режиме могут работать только крупные организации. Если речь идет о малом и даже среднем бизнесе, там вся эта работа сваливается на одного, максимум двух специалистов. В результате мы имеем на рынке огромное количество абсолютно не квалифицированных работников, которые не могут правильно оценить риски для своих организаций и считают, что достаточно подать заявку и выиграть закупку, а что будет дальше – не их забота. В этой ситуации очень сильно страдают и организации, которые оказываются на грани разорения из-за невозможности выполнить контракт, и заказчики, которым приходится выполнять процент по субъектам малого предпринимательства, невзирая на все эти риски.

– *Не практикуется ли в связи с этим система фиктивных или облачных фирм, которые аккумулируют заказы, а потом распределяют их по посредникам?*

– В основном такая система и действует в нашей стране. Конкуренция непосредственных производителей в конкурентных закупках довольно низкая, большинство – это посредники. Почти

во всех закупках НГТУ участвуют перекупщики, а не производители. Впрочем, для них прямое участие часто бывает невыгодно. Вот вам один пример. Когда мы готовили контракт на поставку молочных продуктов для детских садов, пригласили принять участие в аукционе известного в регионе производителя молочных продуктов. Они в свое время изъявляли желание участвовать в наших закупках, но, когда узнали параметры поставки – ежедневно, в небольших объемах, – отказались. Им это показалось невыгодным и экономически неэффективным. А перекупщики предложили цену почти на треть меньше от первоначальной...

Одним словом, конкуренции особой у нас нет. Разве что по отдельным группам товаров получается ее обеспечить – капитальный ремонт, сфера услуг достаточно конкурентоспособны. Но это очень небольшая часть.

– *Как вы обеспечиваете требования законов об определенной доле в закупках малых и социальных компаний?*

– Для заказчика это просто. Достаточно в документации прописать, что закупки проводятся для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

– *Законы постоянно меняются. Вы можете оценить, в какую сторону направлены эти изменения? Интересы заказчика, интересы конкуренции, сокращение бюджетных затрат?*

– Трудно понять. С одной стороны, есть такие новации, которые только затрудняют нашу работу. С другой – поправки 2019 г. в 44-ФЗ оказались очень приятны для заказчиков, поскольку значительно облегчили блок планирования. Раньше мы обязаны были заполнять четыре формы документов по планированию: план закупок на трехлетний период, годовой план-график, обоснование по плану закупок и по плану-графику. Эти документы нужно было разместить в Единой информационной системе и потом по мере актуализации любого из них вносить нужные изменения в некоторые или во все четыре формы. Если Единая информационная система не работает (а это часто случается из-за перегрузок, технических исправлений), процесс мог растянуться не на день, а на недели. Видимо, Минфин РФ все-таки услышал проблемы заказчиков в планировании и сейчас по новому регламенту все четыре документа свел в один. Остался только трехлетний план-график, и в нем вместо тридцати двух столбцов

осталось всего четырнадцать. Время на планирование сильно сократилось.

– *А как меняется экономичность системы? Растет или сокращается время на подготовку одной закупки? Сколько это занимает сегодня дней в среднем?*

– Это невозможно оценить, все очень индивидуально – слишком много входящих условий, и далеко не всегда проблемы заканчиваются после закрытия сделки. Самый сложный в моей практике контракт был по реконструкции корпуса НГТУ. Стоимость контракта – около 250 млн руб. Аукцион мы начали проводить в июле 2019 г. (я не учитываю этап подготовки проектной документации на реконструкцию, ее экспертизу и согласование с учредителем, все это проводилось по отдельным контрактам, аукционы на строительные работы начинают готовиться только, когда уже выделены деньги), его пришлось проводить три раза. Контракт был заключен только в середине ноября, причем управление Федеральной антимонопольной службы заставило нас пересмотреть его итоги и отдать контракт участнику, занявшему второе место (у первоначального победителя были обнаружены, по мнению ФАС, нарушения в документах). Сейчас этот первый участник пытается оспорить решение ФАС в суде, а второй тем временем ведет работы по реконструкции. Если первый выиграет суд до того, как второй закончит работы, нас, вероятнее всего, вынудят вновь пересмотреть контракт.

– *Да уж, об эффективности в расходовании бюджетных средств здесь говорить не приходится... Вы хотя бы не авансом рассчитывались с исполнителем?*

– Контрактом предусмотрена поэтапная оплата работ, в том числе выплата авансов по определенному графику... Проблема в том, что такого рода ситуации могут возникать неоднократно в течение года, и нам нередко приходится проходить весь круг подготовки закупки заново.

– *Где та граница (по цене или специфике закупки), при которой аукцион или конкурс становятся объективно невыгодны для заказчика, и с точки зрения экономии времени и сил было бы проще заключить прямую сделку?*

– Это трудно сказать заранее. Конечно, массовые стандартные товары, да еще невысокой стоимости, проще закупать прямую. И законодатель не случайно дал нам такую возможность

и определил лимиты таких закупок. Но мы, поскольку нацелены на поддержание конкуренции, иногда даже не полностью выбираем эти лимиты. Но бывают также довольно сложные и крупные контракты, которые могут оказаться неэффективными при конкурентной форме. У нас был такой случай – мы два раза пытались провести закупку на конкурентной основе, но все равно были вынуждены заключить прямой контракт. Хотя, как я уже говорила, это большой риск для организации. Контролирующие органы не склонны смотреть ни на объективные обстоятельства, ни на потенциальные последствия того или иного решения. И в этой ситуации вместо удовлетворения своих потребностей заказчики рискуют получить административный штраф или, того хуже, – попасть под уголовную ответственность.

Подготовила Э.Ш. Веселова

Статья поступила 06.02.2020.

**Для цитирования:** *Сычева Н.В.* Будни бюджетного образовательного учреждения // ЭКО. 2020. № 3. С. 61-77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-61-77.

**For citation:** Sycheva, N.V. (2020). Working Days of a Budget Educational Institution. *ECO*. No. 3. Pp. 61-77. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-61-77.

## Summary

*Sycheva, N.V., Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk*

### **Working Days of a Budget Educational Institution**

**Abstract.** The head of the contract and procurement support service of the Novosibirsk State Technical University, Natalya Sycheva told us about the practical work carried out by her service. She has been working in the procurement support service of the technical university from the first day of its establishment in 2005. This coincided with coming in force of the federal law #94-FZ<sup>4</sup>, so she lived through all the changes that took place in workings of the contracting system. Beside her practical involvement in running the service, for over 10 years she has been delivering courses at the Center of staff training for public procurement of the NSTU. She also teaches at seminars on legal issues and practice related to the laws 44-FZ and 223-FZ.

**Keywords:** *public purchases; contracting system; FZ-44; FZ-223; practical experience; procurement service*

---

<sup>4</sup> The Federal law # 945-FZ from 21 July 2005 “On placing orders for delivery of goods, carrying out work, providing services for public or municipal needs”.