

БЕЛИЦЫН Виктор Николаевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Института управления и регионологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор двух научных публикаций

О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ»

Принятие закона определит правовую основу формирования федеральной контрактной системы, принципы, этапы и круг ее участников. Предлагается увеличить число способов осуществления заказов, появились конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений, внесены некоторые поправки в существующие процедуры. Потребуется серьезная деловая и теоретическая подготовка и переподготовка всех участников контрактной системы.

Ключевые слова: контракт, закупки, госнужды.

Речь идет о государственном и муниципальном заказе как термине, абсолютно понятном всем, кто занимается в современной России этим делом, начиная с 1997 года.

Концептуально Проект¹ существенно расширяет и углубляет понятие «размещение заказов», употребленное Федеральным законом № 94-ФЗ, дополненным и измененным почти тридцатью законами, а именно в нем определяется правовая основа формирования федеральной системы, принципы, этапы и круг ее участников, способы осуществления закупок и условия их применения.

Какой эффект дает на практике применение нового закона, если он будет принят в редакции сегодняшнего проекта, сказать затруднительно. Пока что полагаю целесообразным остановиться на следующих, на мой взгляд, весьма существенных аспектах.

Закон сложен для восприятия и усвоения. А каково будет в практическом его применении?

Предлагается наличие:

- планов обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- планов-графиков осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 5, 17, 20 и далее), а также планов нормирования закупок (ст. 19) Условия их корректировок в процессе реализации довольно жесткие. В частности, корректировка плана-графика по каждому объекту закупки может осуществляться не позднее, чем за 30 календарных дней до дня размещения в единой информационной системе извещения о соответствующей закупке согласно предусмотренному графику осуществления процедур закупки (п. 9 ст. 20). Разработка, реализация, мониторинг, корректировка трех планов объек-

тивно повлечет увеличение трудозатрат заказчика, его возможных ошибок, санкций за них, излишнюю загруженность единой информационной системы.

Потребуется серьезная деловая и теоретическая подготовка и переподготовка всех участников готовящейся контрактной системы (ст. 9 Принципов профессионализма заказчика). А это работа, значит, и заработок соответствующих структур, специалисты которых, думаю, соавторствовали в подготовке обсуждаемого материала.

Действующий сегодня 94-й закон, по моему и не только мнению, в большей степени благоволил к участнику размещения заказа (в Проекте – участник процедур закупок), а предлагается еще более закрепить заказчика, чего стоит ст. 4 (Общественный контроль в федеральной контрактной системе). Не вдаваясь в подробности, скажу – это перебор. Заказчик – это ключевая фигура закупочного процесса и в то же время самая бесправная с точки зрения проверок, ревизий, жалоб, санкций, штрафов и т.д. Надо узаконить основополагающий статус института заказчиков, четко и недвусмысленно прописать его права, в первую очередь в выборе способа осуществления закупок.

Проект предлагает увеличить число способов осуществления заказов, появились конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений, внесены некоторые поправки в существующие процедуры.

Отрадно, что в Проекте присутствует понятие демпинга и право заказчика отклонить заявку, содержащую предложение о цене контракта на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, указанной заказчиком в извещении об осуществлении закупки (ст. 35. Отклонение заявок с демпинговой ценой). Но эта планка, надо полагать, опуститься до 15 %. Тем более, что ст. 21 (Обоснование осуществления закупки товаров, работ и услуг)². Начальная (максимальная цена контракта) строго предписывает заказчику установить реально обоснованную цену.

В случае, если при проведении элементарного аукциона цена контракта снижена им на

25 % от начальной (максимальной) цены контракта. Электронный аукцион автоматически завершается и признается несостоявшимся (ч. 18 ст. 61 Проекта). В 94-м законе на этот счет другое толкование, а именно: в случае, если при проведении открытого аукциона в электронной форме цена контракта снижена до нуля, проводится открытый аукцион в электронной форме на право заключить контракт. В этом случае открытый аукцион в электронной форме проводится путем повышения цены контракта, исходя из положений настоящего Федерального закона о порядке проведения открытого аукциона в электронной форме с учетом следующих особенностей :

1) открытый аукцион в электронной форме в соответствии с настоящей статьей проводится до достижения цены контракта не более чем 100 млн р. (ч. 18 ст. 41.10 № 94-ФЗ). Результаты электронных аукционов за госконтракты на реализацию арестованного имущества без преувеличения сенсационны. Зафиксировано небывалое понижение ставок: многие участники не только снизили стоимость своих услуг, но самим предложили заплатить государству немалые деньги, вплоть до семизначных сумм за право оказать ему свои услуги. Суды выносят решения о реализации имущества должников. За нас отвечает Росимущество, которое привлекает к этой работе коммерческие организации, которые никакой прибыли от торгов получать по закону не могут, помимо фиксированного вознаграждения, оговоренного в госконтракте. Это вознаграждение должно покрыть неизбежные затраты на хранение, транспорт, публикацию обязательных объявлений в СМИ и т. д. Но по некоторым соображениям участники аукционов сочли дело столь интересным, что понизили даже ставку своего вознаграждения сначала до нуля, а потом ушли в глубокий минус, по сути обязуясь заплатить государству за собственные услуги сотни тысяч рублей. В борьбе за один контракт ставка опустилась до «минус» 2,5 млн р.

Вопрос ценообразования носит двойственный характер. Умышленно завышенная изначально преследует известную неблагоприятную

цель. Да, так называемые откаты существуют. 29 сентября т.г. в Ново-Огарево председатель правительства РФ В.В. Путин провел совещание по совершенствованию государственных и муниципальных закупок. Он заявил, что именно в этой сфере на бюджетные средства нередко процветает коррупция – закупаются золотые кровати, «Майбахи» и другие предметы роскоши для некоторых ведомств, в целом это выливается в один триллион рублей, это десятая часть федерального бюджета, т. е. ежегодно уравнивается у каждого россиянина более 7 тыс. р. С другой стороны, на заниженную цену подрядчики не идут, так было на нескольких объектах капитального строительства в области.

К наиболее дискуссионным вопросам относятся способы осуществления закупок (согласно 94-му ФЗ. Способы размещения заказов), прежде всего это касается вопроса, какие товары, работы, услуги торговать посредством возможных процедур. В предложенной редакции Проекта открытый конкурс не претерпел принципиальных изменений. Но в случае признания конкурса несостоявшимся при поданной одной заявке предлагается проведение запроса предложений, действующая процедура в этом случае более оптимальна. Появился конкурс с ограниченным участием, предусматривающий долговременный и заказчиками, и подрядчиками предквалификационный отбор. Но, цитирую часть 2 статьи 50: «Процедура проведения конкурса с ограниченным участием используется в случае, когда товары (услуги, работы) по причине их высокосложного или специализированного характера способны поставить или выполнить только ограниченное число поставщиков (исполнителей, подрядчиков). Не допускается отнесение к таким товарам (услугам, работам) товаров (услуг, работ), для которых в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены стандартные показатели и требования». И все.

В этой статье возможность проведения предквалификационного отбора подрядчиков должна быть прописана в отношении работ, которые оказывают влияние на безопасность

объектов капитального строительства. Иначе мы опять будем иметь проавансированных и исчезнувших подрядчиков, бросивших проторгованные объекты, как это случилось со строительством многоквартирного жилого дома в Соломбале.

В отношении электронного аукциона (в действующей редакции открытый аукцион в электронной форме) можно сказать, что порядок его проведения и рассмотрения вторых частей заявок на участие излишне усложнен, заформализован. Для оптимизации этих процедур надо взять за основу практику «молоточных» аукционов.

В проекте появились стимулирующие дополнения для участия субъектов малого предпринимательства в процедурах закупок, а именно заказчик обязан предусмотреть и выплатить аванс в размере пяти процентов от заключенной цены контракта. Кроме того заказчик при осуществлении закупок вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщикам (подрядчикам, исполнителям), не являющимися субъектами малого предпринимательства, о привлечении соисполнителя, субподрядчика (соисполнителей, субподрядчиков) из числа субъектов малого предпринимательства. Заказчик, за исключением случаев осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства, обязаны осуществлять закупки товаров, работ и услуг у субъектов малого предпринимательства в размере не менее чем двадцать процентов от общего объема закупок (по 94-му закону 10-20 %), при этом начальная (максимальная) цена контракта не может превышать 10 млн р., путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, в которых участвуют данные субъекты.

Проект предусматривает разработку и издание большого количества нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях. Дело это хлопотное и требует немалого времени. Достаточно сказать, что поста-

новление правительства РФ «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» появилось через четыре года после опубликования 94-ФЗ. Во избежание правового вакуума необходимо предоставить соответствующие полномочия заказчикам, спроектировать закон максимально прямого действия.

В числе новации проекта – контрактная служба заказчика. Это специальные структурные подразделения, которые будут выполнять функции по планированию и осуществлению закупок. Контрактная служба представляется самостоятельным структурным подразделением заказчика (департамент, главное управление, управление, отдел), возглавляемым руководителем (начальником), назначенным на должность и освобожденным от должности в установленном порядке. Контрольная служба выполняет следующие функции и полномочия:

- участвует в подготовке плана обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- разрабатывает план-график осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- подготавливает изменения в него и размещает план-график и внесенные в него изменения в единой информационной системе;
- осуществляет подготовку проектов документации о размещении заказов;
- обеспечивает заключение контракта, осуществление закупки.

Из числа сотрудников контрактной службы назначается должностное лицо, ответственное за исполнение контракта (далее контрактный офицер). Контрактный офицер может быть ответственным за исполнение нескольких контрактов: осуществляет подготовку и размещение в информационной системе документальные отчеты, предусмотренные заказом; обеспечивает исполнение контракта, принимает в установленном порядке его результаты; формирует на основе мониторинга исполнения

контрактов, исследований рынка мониторинга цен, объектов, осуществления закупок, производителей и поставщиков товаров, работ и услуг предложения, направленные на повышение эффективности закупок; участвует по рассмотрению дел по обжалованию результатов проведенных торгов и ведет претензионную работу; в случае необходимости проводит на стадии планирования консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями), с целью определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения нужд.

Контрактная служба осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими структурными подразделениями заказчика, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению исполнения бюджета, контрольным органом и государственным, уполномоченным на проведение аудита в федеральной контрольной системе. Работники контрольной службы должны обладать специальными знаниями и навыками в сфере закупок, иметь высшее профессиональное образование и опыт работы в сфере закупок.

Предполагаемая статья 36 в достаточной степени полезна. Но контрактный офицер не может быть «семи пядей во лбу», заказчик закупает разнообразные товары, работы, услуги: компьютеры, программное обеспечение, автомобили, офисную технику, мебель, стройку, реконструкцию, ремонты и т.д. Поэтому вести исполнение контракта, завершать, принимать его результаты должен соответствующий функциональный отдел заказчика. В части взаимодействия с контрольным органом большой опыт за мою десятилетнюю практику в размещении госзаказов областное управление ФАС ни разу на какие-либо контракты не сподобилось, мотивируя свои отказы действующими нормативными документами Федеральной антимонопольной службы.

По сравнению с 94-м Проект закона более четко структурирован, в частности обеспече-

ние исполнения контракта по всем способам осуществления закупок изложено в одной статье (ст. 88). Но касаясь ее, хочу обратить внимание на часть 5, цитирую: «В случае если контрактом предусмотрено предоставление поставщиком (подрядчиком, исполнителем) гарантии качества, обеспечение исполнения контракта должно распространяться на гарантийный срок». И сколько же в этом случае заплатит за безотзывную банковскую гарантию, например, подрядчик, выигравший торги на строительство, реконструкцию автомобильной дороги, если гарантийный срок на земполотно 8 лет, дорожную одежду 5 лет?

Надо отметить, что Проект определяет логистическую направленность федеральной контрактной системы, усиливая влияние на ее функционирование информационного потока – единой информационной системы³.

Проект имеет еще одно бесспорное преимущество – он поддается доработке.

«Российская газета»⁴ констатируя, что закончилось общественное обсуждение законопроекта, опубликовала интервью замглавы Минэкономразвития А. Лихачева, который отметил, что текущая редакция существенно отличается от той, которая была представлена 1 сентября. Ключевые изменения: введение реестра недобросовестных заказчиков наряду с реестром недобросовестных поставщиков, введение дисквалификации (увольнение без права продолжения госслужбы) как меры ответственности заказчика. Появилась отдельная статья по экспертизе при оценке конкурсных заявок и приемки результатов научных исследований. В ходе интернет-обсуждения внесено около 200 правок редакторского характера и порядка 50 смысловых изменений. Всего за время общественного обсуждения проекта поступило более тысячи предложений. Одновременно шло межведомственное согласование, обсуждение с регионами. На промежуточном финише обсуждения, как и следовало ожидать давнишние противоречия между Минэкономразвития и Федеральной антимонопольной службой в полной мере преодолеть не удалось. Межведом-

ственное согласование проходило в том числе и в составе рабочей группы, сформированной первым вице-премьером И. Шуваловым. В нее вошли представители Минфина, Счетной палаты ФАС, Федерального казначейства, Минюста. Похоже, главное противоречие ведомств Э. Набиуллиной и И. Артемьева – конкурс или электронный аукцион, так и не устранено. ФАС считает, что на рынке госзаказа всегда найдутся добросовестные поставщики, и главное при выборе – сбить цену. Позиция же Минэкономразвития, на мой взгляд, более взвешенная, более прагматичная, более жизненная, если хотите. Заказчик должен думать не только о цене, но и в первую очередь о качестве, организационных, технических, технологических характеристиках, гарантийном сроке, затратах на эксплуатацию и т. п. – то есть обо всех факторах, влияющих на требуемый результат закупки.

Отсюда вывод: основная процедура торгов – открытый конкурс. Заказчик выставляет набор критериев из перечня, установленного законом: качество; опыт выполнения аналогичных работ; наличие техники, технологии, кадровый состав, срок выполнения работ, гарантии. Критериев должно быть не менее двух, одним из которых всегда является цена. Причем удельный вес цены может быть снижен до 20-30 %. В отношении более сложных закупок, для науки, искусства, проектных работ, предлагается двухэтапный конкурс. На первом этапе обсуждаются концепции, заказчик окончательно определяется с требованиями к результату работы, а на втором этапе по окончательному техзаданию заказчика выдвигают свои коммерческие предложения⁵.

Согласованы на мой взгляд, оптимальные поправки в отношении предквалификации. Введение строгого квалификационного отбора в некоторых случаях, например для поставок детского питания, медицинского оборудования и лекарств, капитального строительства и ремонта, признано весьма полезной новацией. Усилена конструкция конкурса с ограниченным участием, жестко оранициены случаи приращения предквалификации. Дополнительные

требования могут выдвигаться только по тем видам закупок, которые определяет правительство. Оно же определяет исчерпывающий перечень документов, которые может требовать заказчик в рамках этой процедуры.

Позитивно воспринимаются взвешенные прогнозы в отношении временных рамок введения закона. В той части, которую сейчас регулирует 94-ФЗ не предусматривается резкого слома сложившейся практики. Добавляются новые возможности, корректируются какие-то моменты. Предполагается, что на раскрутку ре-

гулирования всего цикла закупок от планирования до аудита результатов потребуется 2-2,5 года. В течении этого времени будут действовать переходные положения, постепенно входящие в определенные блоки правового регулирования. Но отдельные нормы закона, в том числе новые способы размещения заказа предполагается включить уже с 1 июня 2012 года. Последнее вряд ли может случиться, законодателям и федеральным органам исполнительной власти будет просто не до того, декабрь-выборы, март-выборы.

Примечания

¹ Проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе» // Рос. газ. 2011. 1 сент.

² О размещении законов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94 – ФЗ

³ Логистика: крат. курс / под. ред. И.В. Марусевой. СПб., 2008.

⁴ Рос. газ. 2011. 10 окт.

⁵ Комсомол. правда. 2011. 30 сент.

Belitsyn Victor Nikolaevich

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Management and Regional Studies

THE DRAFT LAW «ON THE FEDERAL CONTRACT SYSTEM»

The new law will determine the legal basis for the formation of the federal contract system, its principles, stages and range of its participants. It is proposed to increase the number of ways to fulfil orders; there have been introduced a tender with limited participation, a two-stage tender and a request for proposals; some amendments to the existing procedures have been made. A serious business and theoretical training and retraining of all participants of the contract system will be needed.

Key words: *contract, procurement, state needs.*

*Контактная информация:
e-mail: info@ador.ru*

Рецензент – *Лукин Ю.Ф.*, доктор исторических наук, профессор, директор Института управления и региональной Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова