

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЗАКАЗЧИКОВ

Перечислены направления совершенствования управления в сфере госзакупок, при осуществлении которых произошло бы снижение коррупции и нецелевого использования бюджетных средств. Рассмотрены основные изменения процедуры проведения государственных и муниципальных заказов, внесенные федеральным законом № 44-ФЗ. Определены процедуры, регулирующие процесс совершения конкурсного отбора поставщиков. Сформулирован перечень полномочий, которыми, в соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ, должны быть наделены специалисты контрактной службы заказчика. Определена роль федерального закона № 44-ФЗ в совершенствовании открытости процедуры госзакупок.

Ключевые слова: закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, федеральный закон № 44-ФЗ, конкурсная документация, поставщик, заказчик.

В современной российской экономической реальности важнейшей актуальной задачей является экономия средств федерального, регионального и муниципального бюджетов, в том числе, за счет исключения коррупционного фактора в процессе управления государственным и муниципальным заказом. Основными направлениями, работа в которых могла бы дать наиболее эффективный результат при осуществлении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств, являются:

- совершенствование правового регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- повышение значимости для органов власти и управления общественного контроля в данной сфере;
- внедрение информационных технологий управления государственным и муниципальным заказом, а именно осуществление конкурентных закупок исключительно в электронной форме;
- повышение квалификации специалистов занятых в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Рассмотрим указанные направления подробнее.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок размещения и исполнения государственных заказов, является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предшест-

* Кендыш Антон Сергеевич – магистрант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: kend7tosha@mail.ru.

венниками которого выступали Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации. Одним из системных недостатков Федерального закона № 94-ФЗ являлся низкий уровень защищенности заказчика от неисполнения или ненадлежащего исполнения государственных контрактов¹.

Рассмотрим основные нововведения Федерального закона № 44-ФЗ. Добавлен новый раздел, посвященный вопросам прогнозирования и планирования, где создана единая система, в которой четко прослеживается целевое назначение закупок и их роль в решении стоящих перед государственным или муниципальным органом вопросов и задач, существенно расширяется перечень способов осуществления закупок, введены две новые разновидности конкурсных процедур: двухэтапный конкурс и конкурс с ограниченным участием². Последний предусматривает наличие процедуры предквалификации поставщика, прохождение которой является обязательным условием для участия в конкурсе.

Вместе с тем, важным нововведением также является запрет на заключение контракта с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся процедур. Создана единая информационная система, которая включает в себя сведения обо всех этапах закупок. Главное отличие единой информационной системы от портала госзакупок заключается в размещении в ней более полного объема информации о закупке: планов закупок, планов-графиков проведения закупок, реестров контрактов, недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), банковских гарантий, библиотеки типовых контрактов, результатов мониторинга закупок, отчетов заказчиков, каталогов товаров, работ, услуг и другое³. Также единая информационная система дает возможность проводить общественное обсуждение закупок. Дополнительно к этому, специалисты выделяют ряд недостатков Федерального закона № 44-ФЗ, такие как проблемы толкования терминологии. В законе о контрактной системе отсутствуют понятия «государственные и муниципальные нужды» и «нужды бюджетных учреждений». Отсутствие общего толкования приведенных выше понятий может привести к ошибочному пониманию заказчиком цели осуществления закупки.

По данным Федеральной антимонопольной службы России в 2015 году был рассмотрено 14 175 нарушений заключенных контрактов с единственным поставщиком по результатам признания торгов недействительными. Этот показатель свидетельствует о распространенности данного способа размещения заказа в существующей системе, что, безусловно, оказывает негативное влияние на конкуренцию. Контрактная система в этом случае предусматривает проце-

¹ Дегтев Г.В. Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования. М., 2013. № 6.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 22 марта 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³ Зайцев В. И. К вопросу о совершенствовании регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. 2015. № 24. С. 438–440.

дуры запроса предложений. Контрактная система, по существу, похожа на систему котировок, основное отличие его заключается в порядке определения победителя. Если в случае запроса котировок победителем считается участник, предложивший самую низкую цену, то при запросе предложений выбирается тот участник, который представил окончательное предложение, наилучшим образом отвечающее потребностям заказчика.

В рамках пересмотра методов размещения заказов в новом законе были также рассмотрены некоторые технические недостатки, которые имели место в ранее действовавшем законе. В частности, в настоящее время в рамках договора с физическим лицом при проведении конкурса или аукциона по результатам разрешается снизить цену контракта на сумму налоговых платежей¹. В то же время, эта процедура не применяется к запросу котировок, что создает неравенство между членами различных способов размещения заказа. Созданная система контрактов предусматривает снижение цен для всех процедур закупок.

Вместе с тем, при совершенствовании способов размещения заказа не было уделено достаточного внимания к использованию электронных форм процедур закупок. На самом деле сохранился только один случай проведения торгов в электронной форме аукциона. Такое ограничение имеет негативное влияние на эффективность закупок в целом и существенно сужает сферу применения единой информационной системы. Особое внимание в совершенствовании действующего законодательства о государственных закупках было сосредоточено на целях обеспечения качества закупаемых товаров, работ или услуг. Недостаточный уровень защиты потребителей от неисполнения или некачественного исполнения государственных контрактов называется многими экспертами главным недостатком предыдущего закона, главная цель которого с самого начала заключалась в поддержке конкуренции. В настоящее время существующие механизмы для борьбы с недобросовестными контрактами, которые включают в себя ведение реестра недобросовестных заказчиков и финансовую поддержку исполнителей, показали свою низкую эффективность.

В действующем законе № 44-ФЗ существует раздел, который посвящен реализации, изменению и прекращению действия договора для обеспечения выполнения обязательств по договору, для контроля за соблюдением процедур закупок, механизмы аудита (контроль со стороны Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации), контроль (финансовый контроль) и надзор за соблюдением законодательства.

Этот раздел обеспечивает механизм прекращения действия договора в одностороннем порядке. Согласно принятому закону, клиент может расторгнуть договор не только по соглашению сторон или по решению суда, но в одностороннем порядке при наступлении предусмотренных законом условий конкурсной документации. В частности, основанием для одностороннего расторжения договора может быть единоразовое нарушение сроков поставки това-

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105. (Утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

ров, выполнения работ или оказания услуг. Хотя этот раздел направлен на решение проблем плохого исполнения контрактов, оно может иметь некоторые негативные последствия.

Если не будет разработан действенный метод проведения экспертизы качества продукции, не будут определены четкие критерии недобросовестного исполнения договора, право одностороннего расторжения договора позволит существенно расширить возможности произвола со стороны клиентов, так как многих поставщиков легко обвинить в несобственном исполнении договора. В дополнение к существующим требованиям (соответствие закону, отсутствие проведения процедуры ликвидации, приостановление деятельности, отсутствие задолженности), закон добавляет следующие обязательные положения: отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об учредителе; отсутствие у физического лица-участника или руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера судимости, связанной с профессиональной деятельностью, предоставление ложной и недостоверной информации, лишение права ключевых фигур компании занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, существование административного наказания в виде дисквалификации; обладание сторонами исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, для заключения контрактов на создание произведений литературы и искусства, компьютерных программ и т.д.

В этом списке, хотелось бы обратить особое внимание на отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков не только юридического лица, т.е. самого предприятия, но и его учредителей. Это ограничит возможность регистрации недобросовестного предприятия под новым наименованием, не внесения в реестр компаний с целью дальнейшего участия в государственных закупках. В то же время, целесообразно дополнить реестр недобросовестных поставщиков информацией о генеральном директоре и главном бухгалтере компании, так как довольно распространенной схемой является регистрация предприятий на фиктивных людей.

Закон № 44-ФЗ предусматривает возможность предъявления квалификационных требований к участникам процедуры закупок. На практике реализация данного права осложняется тем фактом, что такие требования должны быть приняты отдельным постановлением Правительства Российской Федерации. Опыт предыдущих лет показывает, что принятие подзаконных актов может занимать большое количество времени после вступления в силу Федеральных законов. Для того чтобы максимально уменьшить вероятность выигрыша недобросовестного поставщика за счет снижения цен, закон предусматривает механизм для отклонения заявок с демпинговой ценой. В частности, антидемпинговой мерой является предъявление требования к поставщику обосновать цену контракта в том случае, если она ниже начальной (максимальной) цены контракта более чем на 15 %.

Если предметом закупки являются научно-исследовательские работы, то все заявки со снижением цены более 25 % подлежат обязательному отклонению. Если

предметом закупки выступает выполнение работ и предполагается снижение цены более чем на 25 % то для выполнения таких работ и в обоснование снижения цены требуется свидетельство саморегулируемой организации о возможности выполнения работ по данной стоимости. В условиях современного времени это нововведение крайне актуально, так как многие поставщики занижают цену, а затем, исполняя контракт, не могут выполнить свои обязательства.

В данной ситуации возможны два варианта: либо заказчик расторгает контракт и проводит процедуру заново, либо поставщик вынужден работать себе в убыток, что зачастую приводит к срыву исполнения обязательств по контракту или поставке некачественного товара.

Еще одним существенным отличием действующего закона № 44-ФЗ от предыдущего является более жесткое установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта. Законом № 44-ФЗ определен перечень способов, которые могут применяться заказчиком, а также основания применения каждого из них. Кроме этого, дается перечень источников, из которых возможно получение сведений, требуемых для определения начальной (максимальной) цены закупки. К таким источникам относятся данные государственной статистики, реестр контрактов и ряд других сведений. Закон уделяет большое внимание вопросу профессионализма заказчика, который обеспечивается путем профессиональной подготовки тех специалистов заказчика, которые занимаются вопросами закупки, принятия мер для поддержания квалификации и привлечения квалифицированных специалистов. Этим законом установлен механизм контрактной службы: заказчик обязан создать в рамках своей организации отдел, в состав которого будут входить специалисты, занимающиеся исключительно вопросами закупок и их организационно-технического сопровождения.

Указанный закон определяет обязанность заказчика создать подобную «структуру» в том случае, если годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 миллионов рублей. В состав данного отдела имеют право входить люди, имеющие высшее профильное образование по специальности осуществления закупок, либо прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в данной сфере. К руководителю контрактной службы установлено отдельное требование: его опыт работы должен составлять не менее 3 лет. Если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 миллионов рублей, то требование о создании специального подразделения к заказчику не предъявляется, однако в его организационно-штатной структуре должно быть специальное должностное лицо, ответственное за осуществление закупок и исполнение контракта (контрактный управляющий) и занимающееся исключительно вопросами закупочной деятельности.

Законом № 44-ФЗ для данных специалистов установлены следующие полномочия:

- разработка планов закупок;
- подготовка, утверждение, размещение в информационной системе извещений и документации;

- оформление всех процедур закупок, включая процедуру заключения контракта;
- размещение отчетов, предусмотренных законодательством;
- проведение претензионной работы с поставщиками, подрядчиками, исполнителями;
- участие в рассмотрении дел, связанных с обжалованием процедур закупок¹.

Из указанного списка полномочий очевидно, что эти специалисты будут нести ответственность за выполнение всех процессов закупок в организации. Таким образом, закон пытается создать структуру, которая будет управлять всеми вопросами, связанными с закупками. Эта мера во многом продиктована существующей практикой, согласно которой большинство жалоб являются результатом неправильной подготовки заявок и документации, проектов договоров и технических условий. Также законом предусмотрена персональная ответственность этих специалистов за нарушения в сфере закупок.

Кроме того, требования к профессионализму также распространяются на членов конкурсных комиссий. Они преимущественно должны быть сформированы из специалистов, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в области закупок. По крайней мере, 50% членов комиссии должны иметь диплом или сертификат обучения. Отдельным аспектом, рассмотренным в новом законе, является вопрос о развитии информационной среды государственных закупок.

Так, создание единой информационной системы, которая включает в себя информацию обо всех этапах закупок, является еще одним нововведением закона № 44-ФЗ. Данная система представляет собой механизм общественного контроля над государственными закупками. Важным элементом в системе управления института закупок является предоставление гражданам и организациям права обратиться в суд в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц в случае выявленных нарушений.

В то же время, целесообразно внести изменения в законодательные положения об ответственности клиента в случае нарушений; сумма указанной ответственности не должна быть меньше суммы убытков и рассчитывается как разница между ценой покупки и справедливой рыночной ценой. Еще одним элементом, который нарушает принцип максимальной прозрачности закупок, является то, что некоммерческие организации, осуществляющие общественный контроль за деятельностью системы госзакупок обязаны поддерживать конфиденциальность информации².

Подводя итог, следует отметить, что принятие закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» был решающим шагом в создании системы государственных закупок. Впервые был полностью интегрирован фиксированный и ори-

¹ Зайцев В. И. К вопросу о совершенствовании регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. 2015. № 24. С. 438–440.

² Акимов Н.А., Сергеев В.Е. Организационное прогнозирование как одно из условий развития контрактной системы в сфере закупок // Фундаментальные исследования. 2014. № 9.

ентированный на результат подход к государственным закупкам. Тем не менее, принятие данного закона не может рассматриваться как окончание процесса реформирования этой сферы. По сей день вносятся изменения в закон в целях исключения ряда недостатков действующего законодательства, устранение которых является необходимым условием для создания эффективной системы управления закупками.

Список использованной литературы

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 22 марта 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 05.04.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 94-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105. (Утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

3. Акимов Н.А., Сергеев В.Е. Организационное прогнозирование как одно из условий развития контрактной системы в сфере закупок // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 9.

4. Дегтев Г.В. Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования. –2013. – № 6.

5. Зайцев В. И. К вопросу о совершенствовании регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. – 2015. – № 24. – С. 438–440.