

**НОВОВВЕДЕНИЯ ЗАКОНА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Полбицына Л.Г.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 503, liliya.polbitsyna@uapa.ru

УДК 339.16.012.332
ББК 65.41

Статья посвящена практике применения Федерального закона 94-ФЗ по госзакупкам, анализу нового Федерального закона 44-ФЗ. Автором выделены основные проблемы действующего законодательства по госзакупкам, сформулированы достоинства и недостатки нового закона о контрактной системе.

Ключевые слова: государственные закупки, государственный заказ, способы закупок, контрактная система, контракт.

Polbitsyna L.G.

**INNOVATIONS IN THE LAW ON CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF GOODS,
WORKS AND SERVICES PROCUREMENT FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS**

The article is devoted to practice of applying the 94-FL Federal Law on public procurement, to the analysis of the new 44-FL Federal Law. The author reveals the main problems of the current legislation on public procurement, formulates the advantages and disadvantages of the new law on contract system.

Key words: public procurement, state order, procurement methods, contract system, contract.

В настоящее время в России проводится очередная реформа госзакупок, вызванная объективными причинами, невозможностью дальнейшего внесения изменений в действующее законодательство. В 2005 году Федеральным законом № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» был установлен единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Целью размещения данных заказов является обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов местного самоуправления, обеспечения гласности и прозрачности, а также предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Несмотря на то, что современный рынок закупок товаров, работ, услуг динамично развивается, су-

ществует ряд проблем, которые требуют детального анализа и поиска путей совершенствования и повышения эффективности системы управления закупками для обеспечения государственных и муниципальных нужд. По мнению автора, основными недостатками закона 94-ФЗ являются:

1. Отсутствие планирования в сфере закупок. Действительно, закон является процедурным, охватывает только саму процедуру проведения закупки, начиная от размещения извещения на сайте и заканчивая отправкой сведений о заключенном контракте в реестр контрактов.

2. Ограниченное количество допустимых способов размещения заказа. Закон предусматривает следующие способы размещения заказов:

- открытый, закрытый конкурс;
- электронный аукцион; закрытый аукцион;
- запрос котировок;
- закупка у единственного поставщика.

С введением электронного аукциона, для заказчиков данный способ стал приоритетным, хотя во всем мире основным способом остается откры-

тый конкурс, который позволяет закупать продукцию не только по цене, но и по другим критериям, таким как квалификация участника закупки, качественные, функциональные характеристики (табл.1) [8].

Большой проблемой стал также рост несостоявшихся электронных аукционов и заключение контракта с единственным поставщиком, зачастую с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для исполнения государственного или муниципального контракта. Помимо этого, предусмотренные законодательством механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполненного контракта. В результате заказчики несут двойной ущерб: не выполняется заказ по закупке товаров, работ, услуг необходимого качества и бюджетные средства не освобождаются и возвращаются обратно в бюджет.

Из табл.2 [8] видно, что наибольшую долю в общем объеме занимают строительные работы, а этот вид работ проводится только по электронному аукциону.

3. Отсутствие типовых форм документации на размещение заказов. Заказчикам приходится писать техническое задание, будучи не специалистами в данной области.

4. Отсутствие регламентированного порядка определения начальной (максимальной) цены и типовой документации и дает возможность заказчикам «подстраиваться» под поставщиков, которые способ-

ны исполнить все условия контракта. Здесь можно отметить и положительный антикоррупционный момент закона, что заказчиков обязали представлять обоснование начальной максимальной цены контракта.

5. Заключение особо крупных контрактов без общественного обсуждения. Особо крупные государственные контракты на сумму свыше 1 млрд рублей (особо крупные контракты) составляют важный по значению и значительный по объему сегмент государственных закупок. Результаты реализации таких контрактов оказывают кардинальное влияние на развитие целых отраслей и сфер российской экономики: дорожного строительства, космической отрасли, военно-промышленного комплекса, здравоохранения, судостроения и авиационной промышленности. При этом отмечается тенденция к увеличению год от года количества особо крупных контрактов, объема привлекаемых бюджетных средств, ценового порога. За период с 1 июля 2011 г. по 31 декабря 2012 г. государственными заказчиками заключено 458 особо крупных контрактов на общую сумму 1,5 трлн рублей, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета. Стоимость отдельных контрактов достигла «рекордных» значений, превысив 44,0 млрд рублей [7]. Эти контракты имеют сложные по номенклатуре и условиям исполнения обязательства.

С 1 января 2014 года вступит в силу новый, концептуально спорный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

Таблица 1

Распределение по способам размещения заказов за 2012 г.

Способ размещения заказа	Доля в общем объеме заказов за 2012 г., %	Доля в общем объеме заказов за 2013 г., %. (с 01.01. по 04.10.)
Единственный поставщик	21, 98	17, 72
Запрос котировок	2, 89	3, 27
Электронный аукцион	55, 19	61, 89
Открытый конкурс	19, 87	17, 05

Таблица 2

Распределение заказов в разрезе номенклатуры за 2012 г.

Заказы в разрезе номенклатуры	Доля в общем объеме заказов, %
Работы по строительству, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, автомобильных дорог общего пользования, временных построек и других подобных построек	41, 63
Услуги по разработке проектной документации, инженерные услуги в области архитектуры, гражданского и промышленного строительства	5, 36
Интеллектуальная и материальная продукция, услуги по исследованиям и разработкам, нефинансовые и нематериальные активы в области естественных и технических наук	5, 28
Аппаратура медицинская	3, 97
Пар и вода, услуги по распределению пара и воды	2, 01
Строительные материалы и строительные смеси	1, 83
Иное	39, 93

для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Контрактная система (далее КС) кардинальным образом изменит всю структуру и форму госзаказа. Закон будет охватывать теперь весь цикл госзакупок:

- планирование закупок товаров, работ, услуг;
- определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключение гражданско-правового договора (контракта)
- исполнения контрактов, договоров
- мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроль в сфере закупок.

Для работы по новому закону заказчикам придется создать Контрактную службу, если **совокупный годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 млн. руб.** Если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 млн. руб. заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта – **Контрактного управляющего. Из закона пока непонятно, кто конкретно будет отвечать за закупку в целом. Если обратиться к зарубежной практике, то в США за неправильную оценку заявок отвечает Контрактный офицер. Если же будет введена персональная ответственность за все этапы закупки, то можно предположить, что желающих работать в Контрактной службе заказчика, а тем более Контрактным управляющим, будет очень мало.**

Новацией закона является введение единой информационной системы (ЕИС), обеспечивающей формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам КС. Также будет усилен контроль соответствия предоставляемой информации, в частности, информации в извещении – содержанию плана-графика, условий проекта контракта – информации в протоколе определения поставщика и т.д. В ЕИС в общем бесплатном доступе будут размещаться:

- планы закупок;
- планы-графики;
- информация о закупках и исполнении контрактов;
- библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов;
- реестр банковских гарантий;
- реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результаты и выданные предписания;
- результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок;
- отчеты заказчиков;
- каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

— иная информация, предусмотренная Законом.

Информация должна быть общедоступна на официальном сайте контрактной системы. Его адрес определит Правительство РФ. Субъекты РФ и муниципальные образования вправе будут создавать региональные и муниципальные информационные системы, существующие помимо единой информационной системы, но они должны быть интегрированы с ней.

Следующим нововведением является общественное обсуждение закупок. Правительство РФ установит случаи обязательного общественного обсуждения закупок (ст. 20 44-ФЗ). Также в дополнение к случаям, определенным Правительством РФ, законодательством субъектов и муниципальными нормативными правовыми актами могут быть установлены иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок, а также порядок обязательного общественного обсуждения. Осуществлять закупки, подлежащие общественному обсуждению, без проведения такого обсуждения будет запрещено.

Явным преимуществом закона о КС является регулирование определения начальной (максимальной) цены контракта. С 2014 года заказчики обязаны будут руководствоваться следующими методами:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

Приведенные методы применяются также к цене контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Согласно ныне действующему закону 94-ФЗ, обеспечение исполнения контракта во многих случаях устанавливается по инициативе заказчика. Исключения составляют только контракты с начальной ценой свыше 50 млн руб., в отношении которых установление обеспечения исполнения контракта является не правом, а обязанностью заказчика. По закону о КС вводится **повышенный размер обеспечения контракта как средство борьбы с демпинговыми ценами. Так, например, при проведении конкурса и аукциона предусматривается повышенный размер обеспечения в ситуации, когда при начальной (максимальной) цене контракта более 15 млн руб. участник закупки снижает ее на 25 процентов и более (ч. 1 ст. 37).** В этом случае контракт заключается с победителем только после того, как он предоставит обеспечение исполнения контракта, в полтора раза превышающее размер обеспечения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона.

Следующим отличием закона является использование 11 способов закупки:

- открытый конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- аукцион в электронной форме;
- закрытый аукцион;
- запрос котировок;
- запрос предложений;
- закупка у единственного поставщика.

Для заказчиков, работавших по 94-ФЗ, абсолютно новыми способами осуществления закупок являются конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Причем, данные способы могут применяться заказчиками только в случаях, прямо названных в законе, и открытый аукцион может проводиться только в виде электронного аукциона.

Конкурс с ограниченным участием представляет собой разновидность открытого конкурса. Законом устанавливаются только два возможных случая проведения открытого конкурса в такой форме:

– когда товары (услуги, работы) в силу их особой сложности, инновационного или специализированного характера могут быть поставлены или выполнены ограниченным числом поставщиков, имеющих необходимый уровень квалификации. Перечень случаев отнесения товаров (работ, услуг) к товарам (работам, услугам) высокосложного, инновационного или специализированного характера и (или) перечень видов таких товаров (работ, услуг) будет устанавливаться Правительством РФ.

– когда выполняются работы по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, по реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, документов Архивного фонда РФ, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, а также когда выполняются работы (оказываются услуги), связанные с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда.

Так как определены специфические случаи применения данного способа, то и к участникам конкурса с ограниченным участием Правительство РФ может устанавливать дополнительные, специфичные требования. В этом и заключается его отличие от открытого конкурса.

Сфера применения двухэтапного конкурса также ограничена, заказчик вправе осуществить закупки

данным способом при одновременном соблюдении следующих двух условий:

- заказчику необходимо обсуждать и уточнять с поставщиками те или иные характеристики объекта закупок;
- конкурс проводится для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности).

Изменился алгоритм и условия проведения, любимого многими заказчиками, запроса котировок. Сейчас должны соблюдаться одновременно обязательные условия:

- цена контракта составляет не более 500 тыс. руб.;
- совокупный объем закупок с помощью запроса котировок составляет в соответствии с планом-графиком не более 10 процентов от общего объема средств заказчика, предусмотренных на все закупки, но не более 100 млн руб. в год (ч. 2 ст. 72 44-ФЗ).

Следующий способ – запрос предложений. Также определены девять случаев, когда заказчик вправе проводить запрос предложений. Например, такая процедура будет проводиться при заключении договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком, что раньше закупалось у единственного поставщика. Здесь нужно отметить, что запрос предложений является популярным видом закупки в США.

Изменилось и ограничение по закупкам у единственного поставщика до ста тысяч рублей. Совокупный годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить по данному виду закупок, не превышает пять процентов размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и составляет не более чем пятьдесят миллионов рублей в год. Данная норма представляется спорной, так как она ориентирована на крупного и среднего заказчика, а что делать остальным заказчикам с небольшими годовыми объемами? Ведь указанные ограничения в части установления предельных значений для определения размера средств не распространяются только на закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые заказчиками только для нужд сельских поселений.

Исполнению контракта в новом законе уделяется гораздо больше внимания, чем в законе 94-ФЗ. Более детально регламентирован порядок приемки товаров, работ, услуг с привлечением экспертизы. Расторжение контракта допускается исключи-

тельно по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Также в числе оснований для расторжения, помимо названных, указывается также односторонний отказ стороны контракта от его исполнения. Но такой отказ допускается, если заказчик установит соответствующую возможность в контракте. Отметим, что включение в контракт условий о возможности одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта одновременно означает включение условия о возможности аналогичного отказа поставщика (подрядчика, исполнителя).

Новацией закона о КС является ведение мониторинга и проведение аудита. Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которые осуществляются на постоянной основе путем сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов-графиков (ч. 1 ст. 97 44-ФЗ). В ходе мониторинга оценивается степень достижения целей осуществления закупок, а также обоснованность закупок.

Мониторинг закупок будет проводиться федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органом исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией (ч. 10 ст. 97 44-ФЗ). Органы аудита в сфере закупок обязаны проверять, анализировать и оценивать информацию о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по контрактам, планируемым к заключению, заключенным и исполненным (ч. 3 ст. 98 44-ФЗ).

Таким образом, Федеральная контрактная система должна стать действенным инструментом в государственной инвестиционной политике, сыграть важную роль в модернизации всей российской экономики и существенно повысить эффективность расходования бюджетных расходов. Как будет работать закон в действительности и станет ли он лучше ныне действующего, покажет время.

Литература:

1. Строганов А.А. Госзаказ и контроль за его размещением. М.: ООО «Сен Мишель Групп», Национальный Копирайт-Центр. Москва, 2010.
2. Толстобок О.Н. Неэффективное использование бюджетных средств. Анализ закупок для государственных и муниципальных нужд // Госзаказ в вопросах и ответах №9, 2013. М. Издательский дом МЦФЭР С.13-14.

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 12.04.2013 .

4. О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Российская газета. 28.07.2005.

5. Юров С. Новый закон о госзакупках: многое ли, в самом деле изменилось? // Госзаказ в вопросах и ответах, М. Издательский дом МЦФЭР. №8.2013 С.14-17.

6. Контрактная система. Обзор изменений системы государственных закупок. [электронный ресурс]. URL: http://www.kontur-irkutsk.ru/goszakaz/kontraktnaya_sistema (дата обращения 21.09. 2013)

7. Королева А. Госзакупки по блату [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2013/08/19/goszakupki-po-blatu/Lfnf> (дата обращения 21.09.2013)

8. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения 04.10. 2013)

References:

1. Stroganov A.A. State order and placement control. M.: «Saint-Michael Group» OJSC, the National Copyright Center. Moscow, 2010 .
2. Tolstobokov O.N. Inefficient use of public funds. Analysis of procurement for state and municipal needs // State order in questions and answers N 9, 2013. M. MCFER Publishing House. P.13 -14.
3. On the contract system in the procurement of goods , works and services for state and municipal needs: Federal Law of April 5, 2013 № 44 -FL // Rossiiskaya Gazeta. 12.04.2013 .
4. On placement of orders for goods, works and services for state and municipal needs: Federal Law of July 21, 2005 N 94-FL // Rossiiskaya Gazeta. 28.07.2005.
5. Yurov S. New law on procurement: has anything considerably changed? // State order in questions and answers, M. MCFER Publishing House. № 8. 2013 P.14-17.
6. Contract system. Overview of changes in the public procurement system. [e-resource].URL: http://www.kontur-irkutsk.ru/goszakaz/kontraktnaya_sistema (access date 21.09. 2013)
7. Koroleva A. Public procurement through the back door [e-resource]. URL: <http://expert.ru/2013/08/19/goszakupki-po-blatu/Lfnf> (access date 21.09.2013)
8. The RF official website to inform about placing orders for goods, works and services [e-resource]. URL: <http://zakupki.gov.ru> (access date 04.10. 2013)