РАЗВИТИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД (ШАГ ВПЕРЕД, ДВА ШАГА НАЗАД)

Порошин С. А.

кандидат исторических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, sergey.poroshin@uapa.ru

УДК 351
ББК 67.401.11

Цель. Исследование основных изменений Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Определение взаимосвязи принципов закупок с практикой реализации контрактной системы.

Методы. Рассматривается современное состояние системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выделяются основные проблемы. Для изучения вопроса применялся контент-анализ единой информационной системы в сфере закупок, интернет-сайтов, научных и периодических изданий

Результаты. В статье рассмотрены основные изменения Федерального закона о контрактной системы на протяжении двух лет его действия, отражена противоречивость современного состояния закона, негативные последствия ряда изменений и их противоречия с основными принципами закупок для государственных и муниципальных нужд.

Научная новизна. Представлен комплексный анализ изменений Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Отражены негативные последствия законодательных инициатив в развитии контрактной системы и, как следствие, необходимости пересмотра многих положений в сторону повышения эффективности закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: контрактная система, закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, способы закупок, принципы закупок, эффективность закупок, участники закупок, государственные и муниципальные контракты.

DEVELOPMENT OF THE CONTRACT SYSTEM IN THE PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS (ONE STEP FORWARD, TWO STEPS BACK)

Poroshin S. A.

Candidate of Science (History), Assistant Professor of Regional and Municipal management Department of the Ural Institute of Management-branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, sergey.poroshin@uapa.ru

Purpose. To study of the major changes of the Federal Law on the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs. To determine the relationship of the principles of procurement and practice of the contract system implementation.

Methods. The author examines the current state of procurement of goods, works and services for state and municipal needs, identifies the main problems. To study this question the author used a content analysis of a single information system in the area of procurement, web sites, research and periodicals.

© Порошин С. А., 2016

Results. The article describes the main changes of the Federal Law on the contract system within two years of its operation, reflects the contradictions of the modern state of law, the negative effects of a number of changes and contradictions with the basic principles of procurement for state and municipal needs.

Scientific novelty. The author presents a comprehensive analysis of changes in the Federal Law № 44-FL «About contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs». The article reflects the negative effects of legislative initiatives in the development of the contract system and, as a consequence, the need to review many of the provisions in the direction of increasing the efficiency of the procurement of goods, works and services for state and municipal needs.

Key words: contract system, procurement for state and municipal needs, procurement methods, the principles of procurement, procurement efficiency, participants of procurement, state and municipal contracts.

С первого января 2014 года вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 года (далее Закон о контрактной системе) [1]. Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Закон о контрактной системе предусматривает следующие способы конкурентных закупок: открытый и закрытый конкурс, открытый и закрытый конкурс с ограниченным участием, открытый и закрытый двухэтапный конкурс, электронный аукцион, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос

предложений. К неконкурентным способам относится закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Необходимо отметить, что первоначальный текст Закона о контрактной системе значительно ограничивал возможности заказчиков для проведения закупок не конкурентным способом. К примеру, закупки с ценой контракта до 100 000 рублей, можно было делать только в рамках 5 % от совокупного годового объема выделенных денежных средств, и не более чем 50 млн. рублей в год. [2, п.4 ч.1 ст.93) При совокупном годовом объеме выделенных средств на закупки в 5 млн. рублей, такой процент составлял всего 250 000 рублей. К тому же, до проведения такой закупки, заказчик должен был обосновать невозможность или нецелесообразность закупки иным способом. Конечно, такие ограничения и требования способствовали тому, что заказчики вынуждены были проводить закупки конкурентными способами. Федеральный закон от 04.06.2014 года № 140-ФЗ внес изменения в п.4 ч.1 ст.93 Закона о контрактной системе и заказчик получил право проводить закупки товаров, работ, услуг на сумму не превышающую 100 000 рублей в пределах 2 млн. рублей или 5-ти % годового объема закупок и не должен составлять более чем 50 млн. рублей. В итоге, организации с небольшим объемом финансирования, получили широкую возможность проводить основную часть закупок по п.4 ч.1 ст.93 Закона о контрактной системе как с единственным поставщиком, подрядчиком (исполнителем). Также следует отметить, что № 140-ФЗ от 04.06.2014 года отменил необходимость обосновывать невозможность или нецелесообразность другого способа закупок, кроме как с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). К тому же, указанные ограничения в 100 000 рублей не распространяются на закупки, осуществляемые заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. [3]

В первоначальной редакции Закона о контрактной системе в части 1 статьи 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» было 28 пунктов. В настоящее время (на январь) 2016 года их уже 46. То есть, у заказчиков все больше вариантов проводить закупки вне конкурентной борьбы. Данная тенденция роста возможностей заказчиков «уходить» от конкурентных закупок выглядит довольно странной, при общем сокращении заявок при проведении конкурсов и аукционов. Заявления представителей антимонопольной службы о том, что при проведении электронных аукционов заказчик получит по 20–30 заявок, не оправдываются. В среднем на электронный аукцион поступает всего от 2 до 5 заявок. Еще меньше подается заявок (1–2) или ни одной на конкурсы. Автор проанализировал проведение электронных аукционов в августе-сентябре 2015 года. В Свердловской области из 70 электронных аукционов не состоялось 26 (в 4-х не было заявок, в 22 по одной заявке, что составляет более 30 %). В 23 электронных аукционах было от 2 до 5 заявок и в 21 аукционе более 5 заявок. В Челябинской области не состоялось

23 электронных аукциона (в 6-ти не было заявок и в 17 по одной). В 40 электронных аукционах было от 2 до 5 заявок и в 7-ми более 5 заявок. В Ростовской области не состоялось 30 электронных аукциона (в 4-х не было заявок и в 26 по одной). В 30 электронных аукционах было от 2 до 5 заявок и в 10-ти более 5 заявок. [4] Таким образом, можно сделать вывод, что при значительных размерах российской экономики степень конкуренции в государственных и муниципальных закупках остается на низком уровне, и данные факты вызывают сомнения в правильности изменений Закона о контрактной системе в сторону расширения возможностей заказчиков заключать контракты без конкурентных процедур.

Данных примеров достаточно, чтобы увидеть отход от принципа развития конкуренции и принципа единства в сфере закупок.

Со стороны властей всех уровней звучит забота о необходимости поддержки развития малого и среднего бизнеса. В Законе о контрактной системе предусматривается обязанность заказчиков провести закупки, в которых участниками могут быть только субъекты малого предпринимательства (далее СМП) и социально-ориентированные некоммерческие организации (далее СОНКО) в рамках не менее 15% от совокупного годового объема закупок. К примеру, при совокупном годовом объеме закупок в 5 млн. рублей, заказчик обязан был провести закупки для СМП и СОНКО не менее чем на 750 000 рублей. Но №140-ФЗ от 06.04.2014 года внес изменения в ст.30 Закона о контрактной системе и в настоящее время для определения совокупного годового объема закупок для СМП и СОНКО заказчик должен исключить закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). В настоящее время, при совокупном годовом объеме закупок в 5 млн. рублей, заказчик вычтет закупки у единственного источника (ст.93 Закона о контрактной системе), к примеру, – 4 млн. рублей. В итоге, на конкурентные способы останется 1 млн. рублей, из которых заказчик обязан провести закупки, где участниками должны быть только СМП и СОНКО в размере не менее 150 000 рублей. Что в 5 раз меньше, той обязанности, которая была до внесения изменений в Закон о контрактной системе. Таким образом, возникают вопросы: «О какой реальной поддержке субъектов малого предпринимательства в Законе о контрактной системе можно говорить?». «И в чем был смысл изменений ст.30 №44-ФЗ летом 2014 года?»

Закон о контрактной системе в части 5 ст.30 допускает требование, чтобы победитель закупки для государственных или муниципальных нужд в обязательном порядке привлек к исполнению контракта субподрядчиков или соисполнителей из числа СМП и СОНКО с указанием объема такого привлечения в виде процента от цены контракта. Данное условие поможет заказчику выполнить требования Закона о контрактной системе в отношении обязательного процента проведения закупок для СМП и СОНКО. Но порядок оформления такого контракта и особенности его исполнения не нашли своего полного отражения в нормативно-правовых актах. Обещанные Законом о контрактной системе типовые условия таких контрактов отсутствуют. [5, ч.7 ст.30] Не случайно, значительная часть заказчиков считают данную инициативу оторванной от реальности или недостижимой на практике. [6, с. 43]

На сайте проекта «За честные закупки» Общероссийского народного фронта представлена «Серая книга Остапа Бендера», где расписаны 28 схем «сравнительно честного обогащения за государственный счет». [7] Преобладают различные варианты действий заказчиков, обеспечивающих подачу одной заявки на участие в закупках, как правило, от «своего» поставщика, (подрядчика, исполнителя). В первоначальном варианте Закон о контрактной системе ставил серьезный заслон таким действиям. Если поступала всего одна заявка, или по итогам рассмотрения заявок допускалась только одна заявка к участию в закупке, то прежде, чем заключать государственный или муниципальный контракт, заказчик обязан был получить согласование заключения контракта от контрольного органа. Для этого заказчик предоставлял в контрольный орган всю документацию по проведенной закупке, составленные протоколы и согласие единственного участника подписать контракт. В случае выявления недобросовестных действий со стороны заказчика при подготовке закупки, таких как ограничение конкуренции, при описании объекта закупки, нереальные сроки поставки товара или выполнения работ, услуг, установление незаконных требований к правомочности участника и тому подобное, контрольный орган имел полное право отказать заказчику в согласовании права заключать контракт. Конечно, такие требования значительно увеличивали объем работы контрольных органов, но, с другой стороны, заказчику становилось невыгодно получать одну заявку. Следовательно, заказчик должен был более активно привлекать участников к закупкам. №140-ФЗ от 04.06. 2014 года отменил необходимость согласовывать заключение контракта с контрольным органом, если поступила одна котировочная заявка (или были отклонены все котировочные заявки, кроме одной), а 31 декабря 2014 года, с принятием №498-ФЗ, отпала необходимость согласовывать заключение государственного или муниципального контракта в подобной ситуации по итогам электронного аукциона. [8 ст.1ч.10б] Варианты «сравнительно честного обогащения» за счет государственных средств вновь получили зеленый свет.

В последние годы коррупционные составляющие при проведении государственных и муниципальных

закупок все больше перемещаются на этап подписания итоговых документов по исполнению контракта. Как правило, за 10% отката недобросовестный заказчик готов «закрыть глаза» на поставку не качественного товара, на неисполненные работы или услуги. Необходимо пресекать такие действия заказчиков. В первоначальном варианте Закона о контрактной системе был найден выход: заказчики обязаны перед подписанием документов о приемке товаров, или актов о выполненных работах, услугах осуществлять экспертизу принимаемых товаров, работ, услуг. Во многих случаях это должна была быть независимая экспертиза. Без положительного заключения эксперта (экспертной организации) заказчик не имеет права подписывать документы об исполнении контракта. На протяжении 2014 года в Закон о контрактной системе вносились изменения, которые значительно сократились случаи обязательной независимой экспертизы, принимаемых товаров, работ, услуг.[9] К тому же, по мнению Министерства экономического развития РФ, экспертизу своими силами может осуществлять лицо, уполномоченное на приемку товаров, работ, услуг и подписания документов об исполнении контракта. При этом не требуется составлять отдельного документа, а достаточно в Акте приемки товара сделать запись, что экспертиза проведена и товар соответствует требованиям контракта. Или в Акте выполненных работ, оказанных услуг указать, что работы исполнены в соответствии с требованиями контракта, услуги оказаны в соответствии с требованиями контракта. [10] В этом случае, сущность экспертизы, как антикоррупционной составляющей, теряет смысл.

Специалисты закупок подвергали серьезной критике деятельность Правительства РФ за постоянные изменения, действующего до принятия Закона о контрактной системе в Федеральный закон №94-ФЗ от 21.04 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». За 8 лет действия в №94-ФЗ было внесено 22 изменения. Но ситуация с Законом о контрактной системе оказалась еще хуже. За 2 года существования №44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» было принято 21 Федеральных закона, вносящих изменения в контрактную систему и 66 Постановлений и Распоряжений Правительства РФ. При этом многие нормативно-правовые акты имеют большой объем, сложный для понимания текст, нередко противоречат «букве закона о контрактной системе». К примеру, Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 года №99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технических и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставлять, выполнять, оказывать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участника закупки указанным дополнительным требованиям» состоит из 17 страниц. Изменения и дополнения в данное Постановление Правительства РФ вносились 02 июля, 01 октября, 21 ноября и 07 декабря 2015 года. Чтобы заказчики разобрались в положениях данных Постановлений, 28.08.2015 года было опубликовано совместное письмо Министерства экономического развития РФ и Федеральной антимонопольной службы РФ №№23275-ЕЕ-Д28 и/АЦ-45739-15 «О позиции МЭР РФ и ФАС РФ по вопросу о применении Постановления Правительства РФ от 04.02.2015 года №99» на 5-ти страницах.[11] Возникает вопрос: «Почему Постановление Правительства РФ написано таким языком, что требуется специальное разъяснение?»

В итоге, реализация Закона о контрактной системе является чрезвычайно сложной на практике. Профессор Высшей школы экономики В.И Смирнов отметил, что применение Закона о контрактной системе на современном этапе можно сравнить «с подметанием пола железным ломом», то есть тяжело и малоэффективно. [12]

Автор привел лишь ряд наиболее ярких примеров изменений Федерального закона №44-ФЗ от 05.04.2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за два года его действия. Данные изменения можно отразить выражением: «Шаг вперед, два шага назад» в направлении совершенствования закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд и соблюдения принципов закупок.

На наш взгляд, необходимо прекратить издание «нормативно-правовой лапши» в сфере закупок. Каждое Постановление Правительства РФ должно проходить предварительное обсуждение со специалистами в сфере закупок. Документы должны отличаться четкостью и ясностью положений.

Необходимо наделить Министерство экономического развития РФ правом официального толкования нормативно правовых документов в сфере закупок. В настоящее время, Министерство экономического развития РФ является федеральным органом исполнительной власти регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, но не имеет права официального разъяснения нормативных документов в данной сфере.

Необходимо вернуться к первоначальному тексту Закона о контрактной системе в области закупок на сумму, не превышающую 100 000 рублей (п. 4 ч. 1 ст. 93) и в сфере обязательности закупок у субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций (ст. 30).

Литература:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. №44-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст.1652.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 04 июня 2014 г. №140-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. №23. Ст. 2925.
3. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [электронный ресурс]. URL: http:// www. zakupki.gov.ru (дата обращения 15.11.2015).
4. Белогурова Е. Б., Головщинский К. И., Еременко Н. В. Оценка практики закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. №41. С. 43.
5. Серая книга Остапа Бендера [электронный ресурс]. URL: zachestnyezakupki.onf.ru (дата обращения 25.12.2015).
6. О направлении ответов на поступившие вопросы: Письмо Министерства экономического развития РФ от 30 сентября 2014 г. №Д28и-1889 [электронный ресурс]. URL: http://barton.ru/pismo-minekonomrazvitiya-rossijskoj-federacii-ot-30-sentyabrya-2014-g-n-d28i-1889.html. (дата обращения 25.12.2015).
7. Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставлять, выполнять, оказывать только поставщики, (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям: Постановление Правительства РФ от 04 февраля 2015 г. №99 [электронный ресурс]. URL: http:// base.garant.ru/70862346/ (дата обращения 06.01.2016).
8. Какой закон о закупках нам нужен. [электронный ресурс]. URL: http://bujet.ru/article/241269.php (дата обращения 15.01.2016).

References:

1. About contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: Federal Law of April 5, 2013 №44-FL (as amended on 12.30.2015) // Collection of RF legislation. 2013. №14. Art.1652.
2. On Amending the Federal Law «On contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs»: Federal law on June 4, 2014 №140-FL // Collection of RF legislation. 2014. №23. Art. 2925.
3. The official website of the Unified Information System of procurement [e-resource]. URL: http:// www. zakupki.gov.ru (date of reference 15.11.2015).
4. Belogurova Ye. B., Golovshchinskiy K. I., Yeremenko N. V. Evaluation of procurement practices in small businesses and socially oriented non-profit organizations. // Goszakaz: upravleniye, razmeshcheniye, obespecheniye. 2015. №41. Pp. 43.
5. The gray book of Ostap Bender [e-resource]. URL: zachestnyezakupki.onf.ru (date of reference 25.12.2015).
6. On sending the responses to questions: Letter of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation on September 30, 2014 №D28i-1889 [e-resource]. URL: http://barton.ru/pismo-minekonomrazvitiya-rossijskoj-federacii-ot-30-sentyabrya-2014-g-n-d28i-1889.html. (date of reference 25.12.2015).
7. On the establishment of additional requirements to the participants of procurement of certain goods, works and services, classification of goods, works and services for goods, works and services, which because of their technical and (or) technological sophistication, innovation, high-tech or specialized nature, are able to supply, to carry out , have only providers (contractors, performers), with the necessary level of skills, as well as documents confirming the compliance of participants procurement specified additional requirements: Decision of the Government of the Russian Federation of February 4, 2015 №99 [e-resource]. URL: http:// base.garant.ru/70862346/ (date of reference 06.01.2016).
8. What law on procurement do we need [e-resource]. URL: http://bujet.ru/article/241269.php (date of reference 15.01.2016).