

Внедрение федеральной контрактной системы: ожидаемые изменения в сфере госзакупок



Анна Ивановна ВОРОБЬЕВА, старший аналитик юридической службы Центра исследования бюджетных отношений

Хронология событий

Впервые о необходимости реформирования государственных закупок было заявлено 30 ноября 2010 года, когда, выступая в Кремле с третьим Посланием Президента РФ Федеральному собранию, **Д. А. Медведев** выделил отдельной темой ситуацию с Федеральным законом № 94-ФЗ. Президент отметил, что, по данным Контрольного управления Кремля, нецелевые расходы при госзакупках, прямое воровство и откаты составляют не менее 1 трлн руб. в год. В соответствии с этим было дано распоряжение о необходимости начала работы «над новой редакцией закона о госзакупках».

Во исполнение поручения Президента РФ к работе приступили два ведомства: Министерство экономического развития РФ, представившее проект

Переход страны на новую систему государственных закупок становится неизбежным: законопроект о федеральной контрактной системе (далее — ФКС) был принят в первом чтении 20 июня 2012 года Государственной думой. Второе чтение проекта запланировано на сентябрь-октябрь 2012 года.

закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», и Федеральная антимонопольная служба РФ, разработавшая поправки в действующий Закон № 94-ФЗ. Главной интригой для всех оставался вопрос: быть или не быть Закону № 94-ФЗ? Однако о том, что федеральная контрактная система все же заменит действующий закон о закупках, стало известно 11 октября 2011 года на совещании по вопросам исполнения поручений Президента РФ, где Медведев высказался о необходимости завершить подготовку Закона о ФКС и передать согласованный проект на рассмотрение в Государственную думу.

Далее события стали развиваться стремительно: ФАС России подготовила свою концепцию ФКС, а Минэкономразвития России обнародовало разработанный ранее документ для общественного обсуждения. 2 мая 2012 года на заседании Правительства РФ был одобрен законопроект, разработанный Минэкономразвития России, который 7 мая был направлен в Государственную думу. Рассмотрение законопроекта в первом чтении прошло 20 июня.

Новации законопроекта

Отличие ФКС от действующей системы закупок заключается в том, что сферой нормативного регулирования Закона о ФКС является весь цикл закупок: планирование, размещение, исполнение.

Появляется также институт контроля за соблюдением законодательных и иных нормативных правовых актов о ФКС.

Планирование заказа

Одним из недостатков Закона № 94-ФЗ, по мнению экспертов, является отсутствие четкой и структурированной системы планирования закупок. В настоящее время планированию посвящена ч. 5.1 ст. 16 Закона № 94-ФЗ, которая гласит, что «заказчики, уполномоченные органы размещают на официальном сайте планы-графики размещения заказов в порядке и по форме, установленным нормативным правовым актом, указанным в части 7 настоящей статьи». До 4 марта 2012 года, когда вступил в силу совместный приказ Минэкономразвития России № 761 и Федерального казначейства № 20н (от 27 декабря 2011 г.), утвердивший форму планов-графиков размещения заказов, а также их порядок размещения на официальном сайте, заказчики не имели нормативной базы, определяющей порядок планирования. Однако принятие данного документа в должной степени не решило всех проблем.

Во-первых, планы-графики, разрабатываемые сегодня, не имеют привязки к целевым мероприятиям, поэтому обосновать целесообразность указанных в них закупок представляется крайне затруднительным. На этом этапе и возникают ситуации с закупкой товаров по завышенным ценам, а также предметов роскоши. Во-вторых, законо-

дательно не регламентирована процедура внесения изменений в план-график. Поэтому хаотичность осуществления закупок может привести к необходимости регулярной корректировки лимитов, а в конечном итоге — к большему расходу бюджетных средств на удовлетворение государственных нужд. В-третьих, невнесение закупок в план-график фактически не несет правовых последствий, так как санкция за такое правонарушение в законодательстве отсутствует. Данный факт зачастую приводит к злоупотреблениям должностных лиц заказчика. Так, не аффилированные с заказчиком поставщики фактически не имеют возможности провести подготовку к участию в крупных торгах (например, взять кредит, собрать необходимые документы) в том случае, если сведения о таких торгах не были своевременно внесены в план-график.

Предполагается, что большинство проблем в планировании будет решено с помощью ФКС. Глава 2 законопроекта посвящена прогнозированию и планированию закупок, которые будут осуществляться посредством разработки и реализации сводных прогнозов, прогнозов, планов и планов-графиков закупок. Сводный прогноз закупок будет являться частью прогноза социально-экономического развития РФ (прогноза субъекта РФ), который составляется на основании прогнозов закупок, необходимых для реализации государственных программ РФ (программ субъектов РФ). Планы закупок будут формироваться заказчиками на основании вышеописанных прогнозов исходя из мероприятий государственных программ РФ, целевых программ, планов и программ развития субъектов РФ и составляться сроком на три года. Планы-графики должны будут разрабатываться заказчиками ежегодно сроком на один год и утверждаться после принятия закона (решения) о бюджете, но до начала очередного финансового года.

Законом четко определено, что «заказчики осуществляют закупки только в строгом соответствии со сведениями, включенными в планы-графики. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены» (ч. 8



ст. 21 Закона о ФКС). Также регламентированы и случаи, в соответствии с которыми планы и планы-графики закупок подлежат изменению.

В рамках гл. 2 Закона о ФКС отдельными статьями выделены положения об обосновании и нормировании закупок. Так, при формировании планов закупок обоснованию подлежат объект закупки, способ определения поставщиков и объем денежных средств, необходимых для осуществления закупок (ч. 2 ст. 19 Закона о ФКС). Нормирование в соответствии с Законом о ФКС устанавливает требования к приобретаемым товарам, достаточным для обеспечения деятельности заказчиков. Эти требования должны обеспечивать «приобретение товаров (работ, услуг), которые по количеству и качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам позволяют достичь полного обеспечения государственных и муниципальных нужд, но не приводят к закупкам товаров (работ, услуг), имеющих избыточное потребительские свойства или иные характеристики либо являющихся предметом роскоши» (ч. 2 ст. 20 Закона о ФКС). Очевидно, институт нормирования должен ограничить возможность заказчика закупать люксовые товары за счет бюджетных средств.

Таким образом, система планирования в ФКС имеет четкую взаимосвязанную структуру, позволяющую повысить прозрачность процедуры закупок, а также ограничить возможные злоупотребления со стороны заказчиков.

Размещение заказа

Еще одной проблемой госзаказа согласно Закону № 94-ФЗ является демпинг, приводящий к поставке товаров, работ и услуг низкого качества. Связано это с двумя факторами.

Во-первых, во всех предусмотренных Законом № 94-ФЗ способах закупки существенным фактором при определении победителя является цена контракта. Так, весовое значение критерия «цена контракта» в конкурсе среди прочих составляет более 50 %, поэтому на конкурсах зачастую побеждают те участники, которые предлагают наиболее низкую цену. В электронном аукционе отбор победителя происходит только по предложенной цене контракта, оценка квалификации участников не производится. Поэтому предложенные способы закупки подходят скорее под закупку типовых товаров и не являются эффективными при определении победителя для выполнения определенного вида работ, оказания определенных видов услуг (НИР, строительство, создание произведений литературы или искусства и др.).

Во-вторых, законодательно отсутствует порог снижения начальной (максимальной) цены контракта — участник вправе понизить цену своего предложения вплоть до нуля. Заигравшись на электронном аукционе или максимально сбросив цену на конкурсе для того, чтобы «взять» контракт, поставщик, не желая работать себе в убыток, скорее всего предоставит низкокачествен-

ный продукт, а эффект от такой экономии для заказчика будет сомнительным.

Возможно, ФКС не решит всех проблем, связанных с качеством поставляемого товара, однако существенно ограничит возможность демпинга. Что для этого сделано?

Первое. Кардинальным нововведением становится расширение способов закупок. Наряду с существующими способами появляются конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений. Это сделано прежде всего для того, чтобы для отдельных товаров, работ и услуг оптимальным способом выбрать поставщика. Так, конкурс с ограниченным участием может быть проведен, когда объект закупки по причине его специализированного характера способно поставить ограниченное число поставщиков. Двухэтапный конкурс применим в целях проведения научных исследований, проектных работ, создания произведения литературы и др. Запрос предложений будет применяться при срочной потребности в объекте закупок или когда ранее проведенные процедуры закупок признаны несостоявшимися. При этом для отдельных товаров, работ и услуг Правительством РФ могут быть установлены дополнительные квалификационные требования к участникам закупки: наличие финансовых и трудовых ресурсов, опыта работы и деловой репутации. Порядок оценки заявок, как в случае с Законом № 94-ФЗ, будет дополнительно определен Правительством РФ.

Второе. Теме демпинга в ФКС посвящена ст. 35 «Отклонение заявок с демпинговой ценой». Теперь в том случае, если предложение участника содержит цену на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, в составе своей заявки такой участник должен представить соответствующее обоснование предложенной цены, которым может быть расчет цены, гарантийное письмо от производителя, заключение саморегулируемой организации. При отсутствии такого обоснования участник закупки должен быть отклонен конкурсной комиссией, а при проведении закупок на выполнение НИР, НИОКР или технологических работ такие заявки отклоняются независимо от наличия обоснования.

Исполнение контракта

Немало проблем у заказчика существует и на этапе исполнения контракта. Рассмотрим типичный пример. Заказчик получил от поставщика по государственному контракту товар ненадлежащего качества. В том случае, если поставщик отказывается устранить недостатки товара, перед заказчиком встает выбор: осуществить приемку ненадлежащего товара (при этом потребности заказчика не будут удовлетворены), обратиться в суд с иском о расторжении контракта в одностороннем порядке (потеряв при этом время на судебную тяжбу и не получив заказанный товар в первоначально установленные сроки) или расторгнуть договор с поставщиком по обоюдному согласию (что на практи-

ке чаще всего невозможно по причине несогласия поставщика). Зачастую заказчик выбирает самый простой первый способ, жертвуя качеством товара. Но бывают случаи, когда невозможность расторжения контракта с ненадежным поставщиком приводит к негативным социальным последствиям, например в случае закупки продуктов питания для детских учреждений.

Теперь в рамках ФКС существенным облегчением для заказчика станет возможность расторжения контракта с поставщиком в одностороннем порядке. Произвола быть не должно, так как случаи строго оговорены законом: при поставках товара ненадлежащего качества либо некомплектного товара, при нарушении сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, а также при существенном нарушении условий исполнения контракта. Такая же возможность предоставлена и поставщику: расторжение контракта возможно при неоднократном нарушении заказчиком сроков оплаты товара, работ, услуг либо если заказчик не предоставил исходные материалы или не выполнил иные обязательства, которые привели к невозможности поставщика исполнить свое обязательство по контракту. Важным условием для расторжения контракта в одностороннем порядке является наличие такой возможности в документации об осуществлении закупки. Контракт будет считаться расторгнутым с момента получения одной стороной уведомления от другой стороны об одностороннем отказе от исполнения договора.

Контрольная деятельность

В качестве отдельного и самостоятельного процедурного блока ФКС стоит рассмотреть контрольную деятельность в отношении закупок, осуществляемую посредством аудита, надзора и двух видов контроля: со стороны федеральных органов власти и общественности.

В последнее время с повышением политической активности граждан институт государственных закупок все чаще стал привлекать внимание общественности. Поэтому перевод взаимодействия с общественностью в урегулированные законодательством рамки является весьма актуальным для государства. В соот-



ветствии со ст. 4 Закона о ФКС общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять независимый общественный мониторинг и оценку хода осуществления закупок, оценивать процедуры закупки и итоги исполнения контрактов, обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчиков признаков состава преступления, а также подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о ФКС. Данная норма усиливает ощущение публичности и общественной подотчетности деятельности заказчиков, однако механизм и порядок осуществления такого контроля остается неясным.

Аудиту, контролю и надзору, осуществляемыми федеральными органами власти, в ФКС посвящена отдельная гл. 2. В соответствии со ст. 90 Закона о ФКС аудит будут осуществлять Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, муниципальных образований и иные органы, уполномоченные законодательством РФ. Органы аудита будут анализировать обоснованность планирования закупок, эффективность осуществления закупок, влияние результатов закупок на достижение целей государственных программ РФ (программ субъектов РФ), федеральных и региональных целевых программ, а также других документов стратегического и программно-целевого планирования РФ и субъектов РФ.

Контроль и надзор будут осуществлять федеральные органы исполнительной власти путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб заказчиков, уполномоченных органов, комиссий по осуществлению закупок, операторов электронных площадок и других лиц, участвующих в процедуре закупок.

Требования к заказчику

Применение норм ФКС требует наличия у заказчика определенных навыков. Поэтому ст. 9 Закона о ФКС устанавливает, что деятельность заказчика, уполномоченного органа, специализированного органа и надзорного (контрольного) органа должна осуществляться преиму-

щественно на профессиональной основе с привлечением к работе квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями, опытом и навыками в сфере осуществления закупок. Заказчики должны поддерживать уровень квалификации, в том числе путем проведения профессионального переобучения.

Наряду с новыми полномочиями, возлагающимися на заказчика, усиливается и его ответственность. Так, должностные лица заказчиков будут нести ответственность за результативность осуществления закупок и эффективность расходования бюджетных средств. Лица, виновные в нарушении законодательства о ФКС, будут нести дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Вступление закона в силу и переходные положения

Статья 99 устанавливает срок вступления закона в силу — по истечении одного года со дня его официального опубликования. Такой срок вводится не случайно. Для начала существования ФКС как отдельной системы потребуются, по самым скромным оценкам экспертов, внести изменения в 11 федеральных законов, признать утратившими силу или изменить более 30, а также вновь разработать и принять не менее 15 нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти.

Переходными положениями (ст. 100) установлено, что закон применяется к отношениям, связанным с осуществлением закупок, извещения о которых размещены после его вступления в силу. До начала функционирования операторов электронных площадок, отобранных в соответствии с ФКС, электронные аукционы будут осуществляться на площадках, отобранных в соответствии с Законом № 94-ФЗ. До утверждения Правительством РФ дополнительных квалификационных требований к участникам закупки заказчики вправе устанавливать к таким участникам требования о наличии у них за последние пять лет опыта поставки товаров, выполне-

ния работ, оказания услуг по аналогичному контракту, стоимость которого составляет не менее 20 % начальной (максимальной) цены контракта, на право заключить который проводится процедура закупок.

Выводы

Подводя итог вышеизложенному, отметим следующее. Во-первых, процедуры закупок в соответствии с ФКС затрагивают теперь весь цикл работ, связанных с осуществлением закупок. Основными этапами являются планирование, размещение, исполнение и контроль. Упор в законе сделан прежде всего не на экономию бюджетных средств, а на результат закупки, который должен быть напрямую связан с началом закупочного процесса — планированием.

Во-вторых, Закон о ФКС позволяет урегулировать многие положения, которые остались вне зоны внимания Закона № 94-ФЗ. Как отмечалось ранее, это планирование закупок, антидемпинговые меры, возможность расторгнуть контракт в одностороннем порядке и пр.

В-третьих, несмотря на положительные аспекты данного законопроекта, нельзя забывать о том, что процедура перехода на новые условия торгов будет проходить длительно и вероятно болезненно как для заказчиков, так и для поставщиков. И тем, и другим необходимо запастись терпением для того, чтобы изучить нормы нового закона для успешного применения их на практике. Заказчикам также будет необходимо пройти профессиональное переобучение в целях повышения своей квалификации.

В-четвертых, для того чтобы привести в действие систему ФКС, требуется разработать и принять большое количество дополнительных нормативных правовых актов и внести правки в уже имеющиеся документы. Без своевременного разрешения этой задачи переход к ФКС будет невозможен.

Остается надеяться, что все положительные аспекты Закона о ФКС будут применимы на практике, а все неурегулированные положения разъяснены на законодательном уровне в кратчайшие сроки. ●