

Госзаказ в 2011 году: продолжение следует

Алексей Викторович АЛТЫНЦЕВ, заместитель директора Института реформирования общественных финансов, кандидат экономических наук

В 2011 году произошёл ряд значимых событий в сфере государственных и муниципальных закупок. Федеральным законом от 21 апреля № 79-ФЗ были приняты поправки в 94-ФЗ. Был принят Федеральный закон от 18 июля № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». И третьей главной темой была дискуссия между Федеральной антимонопольной службой и Министерством экономического развития РФ по вопросу дальнейшего развития системы государственных и муниципальных закупок

Из наиболее значимых поправок, введенных Федеральным законом от 21 апреля № 79-ФЗ, хотелось бы выделить следующие.

1. При исполнении контракта по согласованию заказчика с поставщиком допускается поставка товара, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которого являются улучшенными по сравнению с таким качеством и такими характеристиками товара, указанными в контракте. Это изменение стало реакцией ФАС на критику по поводу того, что 94-ФЗ, устанавливая неизменность условий контракта, которые прописаны в документации при размещении государственного или муниципального заказа, не может реагировать на изменение внешних условий. Например, при работах по проектированию с высокой вероятностью могут меняться начальные условия с учетом результатов предпроектных стадий, Это особенно характерно для объектов, находящихся в исторической городской застройке. Аналогичные изменения могут возникнуть при поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг в сфере высоких технологий, где происходят очень быстрые модернизационные изменения.

2. Введена статья 19.1 об установлении начальной цены контракта. Для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) источниками информации о ценах товаров, работ, услуг, являющихся предметом заказа, могут быть данные государственной статистической отчетности, официальный сайт, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика, уполномоченного органа, в том числе по контракту или гражданско-правовому договору, и иные источники

информации. Заказчик, уполномоченный орган вправе осуществить свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта (цены лота). В конкурсной документации, документации об аукционе (в том числе в документации об открытом аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок указывается обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), содержащее полученные заказчиком, уполномоченным органом информацию или расчеты и использованные заказчиком источники информации о ценах товаров, работ, услуг, в том числе путем указания соответствующих сайтов в сети "Интернет" или иного указания.

3. Введено требование, что, если иное не предусмотрено конкурсной или аукционной документацией, поставляемый товар должен быть новым товаром (товаром, который не был в употреблении, не прошел ремонт, в том числе восстановление, замену составных частей, восстановление потребительских свойств).

4. Заказчик или уполномоченный орган в случае поставок новых машин и оборудования, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) на поставки которых составляет 50 млн. рублей и более, поставок медицинского оборудования обязаны определить обязательства по контракту, которые должны быть обеспечены (в том числе обязательства о предоставлении вместе с новыми машинами и оборудованием гарантий производителя и поставщика на товар), и обязательство о предоставлении вместе с товаром обеспечения гарантии поставщика на товар в размере от 2 до 10 % начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Необходимо отметить первое нормативно утвержденное понятие гарантийного обязательства как обязательства финансового. До этого обычно под гарантийным обязательством подразумевалось письменное подтверждение поставщика о гарантировании качества поставляемых товаров, работ или услуг в процентах от общего объема поставок.

5. Расширился перечень случаев, когда можно закупать товар, услуги или работы у единственного поставщика. В основном это касается творческих работ и услуг и НИОКР. Например, бюджетное учреждение, являющееся исполнителем по контракту на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, может привлекать в ходе исполнения контракта иных лиц для выполнения данных работ без процедур размещения заказа. Также расширен перечень творческих специальностей, подпадающих под закупки у единственного поставщика.

Вторым значимым событием в сфере государственных и муниципальных закупок стало принятие Федерального закона от 18 июля № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц». Закон устанавливает общие принципы закупок юридическими лицами. В отличие от 94-ФЗ и принятых в его развитие нормативных правовых актов, подробно описывающих процедуры, данный закон устанавливает общие принципы закупок, оставляя значительную свободу действий юридическим лицам.

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения. В положении о закупке могут быть предусмотрены иные (помимо конкурса или аукциона) способы закупки. При этом заказчик обязан установить в положении о закупке порядок закупки указанными способами.

Положение о закупке, изменения, вносимые в указанное положение, подлежат обязательному размещению на официальном сайте (www.zakupki.gov.ru) не позднее чем в течение пятнадцати дней со дня утверждения. Заказчик размещает на официальном сайте план закупки товаров, работ, услуг на срок не менее чем один год. Порядок формирования плана закупки товаров, работ, услуг, порядок и сроки размещения на официальном сайте такого плана, требования к форме плана устанавливаются Правительством РФ.

Закон вступает в силу с 1 января 2012 года. До 1 июля 2012 года положение о закупке, изменения, вносимые в такое положение, планы закупки, иная информация о закупке, подлежащая в соответствии с настоящим законом и положением о закупке размещению на официальном сайте, размещаются на сайте заказчика. После 1 июля 2012 года, если иной срок не предусмотрен решением Правительства РФ, такая информация размещается на официальном сайте. В случае, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона (до 1 апреля 2012 года) заказчик не разместил в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, утвержденное положение о закупке, заказчик при закупке руководствуется положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ до дня размещения утвержденного положения о закупке.

Муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, созданные муниципальными образованиями, хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов, дочерние хозяйственные общества, более пятидесяти процентов уставного капитала которых в совокупности принадлежит муниципальным унитарным предприятиям, хозяйственным обществам, в уставном капитале которых доля участия

муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов, дочерние хозяйственные общества указанных дочерних хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия указанных дочерних хозяйственных обществ в совокупности превышает пятьдесят процентов, применяют положения настоящего Федерального закона с 1 января 2014 года, если более ранний срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования.

Третьей главной темой в 2011 году была дискуссия между ФАС и Минэкономразвития России по вопросу дальнейшего развития системы государственных и муниципальных закупок. Все сходятся во мнении, что принятие Закона № 94-ФЗ было важным положительным шагом, позволившим сложиться институту закупок как таковому на основе открытости информации, четко прописанных процедур и механизмов, а также санкций за их нарушение. Ранее нормативная правовая база носила рамочный характер и допускала большую свободу действий заказчиков.

В тоже время проблемы, возникающие у государственных и муниципальных заказчиков при реализации положений Закона № 94-ФЗ, требуют разрешения путем серьезного изменения существующей нормативной правовой базы. Сам закон содержит в статье 55 (глава 6) 36 случаев, когда продукция может закупаться у единственного поставщика. Такое значительное число исключений подтверждает его ограниченную функциональность. Пользуясь исключениями, в 2010 году заказчики осуществили более 80 % всего количества закупок. Правда, в финансовом объеме пропорция обратная: на закупки у единственного поставщика потрачено менее 20 % средств.

В разделе «Основные цели и задачи бюджетной политики» Бюджетного послания Президента РФ на 2012-2014 годы восьмым пунктом обозначено: «Требует кардинальной перестройки система государственных закупок. Мировой опыт свидетельствует, что потребности государства в товарах, работах, услугах удовлетворяются более адекватно, если все процедуры государственного заказа встроены в единую институциональную среду. Таковой должна стать федеральная контрактная система». Тезис о необходимости создания ФКС был озвучен и Председателем Правительства РФ 28 октября 2011 года.

Совпадая по многим вопросам совершенствования системы закупок, ФАС и Минэкономразвития придерживаются противоположных позиций по ряду принципиальных моментов. Обе стороны согласны, что надо развивать стадию планирования закупок и уделяют этому большое внимание. ФАС планирует минимизировать количество процедур закупок — в частности, отменив запрос котировок как процедуру, где отмечается наибольшее количество нарушений при отборе поставщиков. Заменить его планируется коротким (7 дней) электронным аукционом.

Хотя, на взгляд автора, можно было бы в Закон № 94-ФЗ внести нормы о допуске потенциальных поставщиков на процедуру вскрытия конвертов с возможностью аудио- и видеозаписи данной процедуры. Также обе стороны собираются развивать систему мониторинга и анализа размещения заказа и реализации заключенных контрактов, выступают за дополнительную регламентацию стадии исполнения контрактов, а также стимулирование закупок инновационной продукции. В чем же разница в подходах?

Минэкономразвития придерживается принципа добросовестности заказчика. ФАС придерживается принципа насколько возможно более жесткого ограничения возможностей для проявления коррупции. Фактически речь идет о том, что понимать под эффективностью системы закупок. В российской практике существует лишь критерий снижения цен от первоначальных, которым оперирует ФАС России. Но экономия средств — далеко не всегда показатель эффективности с точки зрения качества закупаемой продукции.

Электронные аукционы — самые прозрачные и наименее потенциально коррупционные способы закупок, но при них есть проблемы с обеспечением качества поставляемых товаров, работ и услуг. Кроме того, в 2009-2010 годах уровень выявленных коррупционных случаев при госзакупках рос, а конкурентность торгов падала. Являясь хорошим инструментом закупок типовой, простой продукции (песок, гравий, цемент, некоторые виды канцелярских принадлежностей и т.п.), аукционы могут дать сбой при закупке более сложной продукции. Опыт, квалификация и репутация поставщика — дополнительная гарантия качества.

На сайте Минэкономразвития размещен проект федерального закона «О федеральной контрактной системе». Основные новации следующие. Вводится институт общественного контроля, описываются цели контроля и права общественных объединений. Описываются принципы функционирования ФКС, полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Как уже было сказано, большое внимание уделяется стадии планирования закупок. Предполагается, что планы разрабатываются и утверждаются главными распорядителями бюджетных средств на срок не менее трех лет, включая очередной год и плановый период. Существующие способы осуществления закупок дополняются конкурсом с ограниченным участием, двухэтапным конкурсом и запросом предложений. Заказчику предоставляется большой выбор форм закупок с учетом квалификации потенциальных поставщиков и предлагаемого качества при их надлежащем обосновании. Изменяются сроки проведения торгов.

Сейчас трудно сказать, какой подход будет принят, так как единого мнения по вопросу совершенствования системы бюджетных закупок нет не только на ведомственном уровне, но и среди экспертов. В любом случае, для заказчиков, уполномоченных органов значительно увеличится объем работы по планированию закупок, мониторингу и анализу размещения заказа и исполнения контрактов. При принятии подхода Минэкономразвития России заказчикам будет необходимо обосновывать выбор способа закупки при выборе торгов с большой долей субъективной составляющей в оценке.